

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**Aspectos jurídico-administrativos de las contribuciones
especiales**

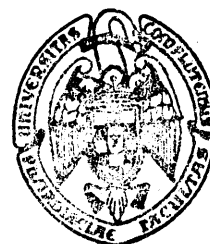
MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Valentín Rodríguez Vázquez de Prada

Madrid, 2015



**ASPECTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS DE LAS
CONTRIBUCIONES ESPECIALES.**



**BIBLIOTECA
DE DERECHO**

Doctorando: D. VALENTIN RODRIGUEZ VAZQUES DE PRADA

Director de la tesis: D. EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y MARTINES-CARRANDE

***Catedrático de Dcho. Administrativo, de la Facultad de Derecho de la
Universidad Complutense de Madrid.***

MADRID, abril de 1.974

– Las contribuciones especiales en el Dcho. Español: Antecedentes históricos

Antecedentes históricos:

Vamos a recoger aquí aquellas manifestaciones normativas que pueden considerarse reúnen tales características, aunque en ellas no se hable expresamente de contribuciones especiales; más bien siguiendo todo este proceso normativo se irá viendo como la figura en sí de tales contribuciones irá en nuestra Patria decantándose no apareciendo nominalmente hasta relativamente fechas recientes; en cambio, creemos que la idea a que responde es más antigua. De ahí el interés en exponer todas aquellas normas alusivas a las ideas de contraprestación de un beneficio que determinadas personas reciben de algunas obras públicas. Aquí se recogerán las disposiciones más específicas o que se estimen de mayor importancia en orden a nuestro trabajo, remitiéndonos al Apéndice en relación con aquel conjunto de disposiciones que pueden juzgarse básicas sobre estas contribuciones.

La idea de participación en el coste de ciertas obras públicas que en sentido amplio puede concebirse como origen y núcleo de las cont. especiales comienza a manifestarse en el sector de las carreteras y caminos, durante el siglo XIX. No es preciso recurrir a muchas fuentes de información para poder saber que es en tal siglo cuando la Administración Pública comienza a actuar, directa o indirectamente, pero en cualquier caso, cuando empieza a ejecutar determinadas obras públicas, obras que al ser limitadas, benefician a unos pueblos más que a otros; y si es a estos a quienes se pone al cobro la compensación por aquellas ventajas diferenciales que adquieren unos en relación a los otros, en esto puede verse una hipótesis interpretativa del origen remoto de las cont. especiales. Nació como Jéze, se ha fijado en la situación de desigual valor con que los servicios públicos locales benefician a sus usuarios, como origen de los más típicos recursos locales, que pueden tener su antecedente en aquellos otros supuestos que como los que encontramos en el s. XIX producen en el mismo resultado aunque en un mayor ámbito territorial. Puede ser que sea respecto del Estado del que se plantea primeramente el método o sistema de financiación de sus gastos, de modo más científico o al menos más sistemático que con relación a cualquier otro ente público; por realizar determinadas obras u obras de cierta importancia, es el primer ente público que se plantea los medios de allegar recursos con que pagar los gastos ocasionados por las obras que ejecuta. Los demás entes públicos, entre los que incluimos a los locales o no realizaban tales obras y si las realizaban al ser de ámbito más reducido, las sufragarían a través de sus propios recursos patrimoniales o por las prestaciones personales de sus habitantes, que aún perdura como reliquia de otros tiempos. Pero el Estado por el volumen de su gasto se impone aquella alternativa, frente a la que formula una triple salida, tal como expone

el autor citado, G. Jéze: 1º o bien se hará pagar los gastos del servicio por toda la colectividad, cualesquiera que sean los individuos que se aprovechen del servicio, aún cuando algunos de ellos obtengan de una institución pública, más ventajas que otros; por ejemplo la circulación sobre las carreteras será gratuita; los gastos de conservación y de construcción se abonarán con el producto de los impuestos generales; 2º o bien se hará pagar tales gastos por los individuos que se benefician: así los de justicia se pagarán por los litigantes; los de las carreteras, por lo que se sirven de ellas (peajes) etc y 3º o bien se distinguirá entre los servicios dados al público, los que tienen un carácter general y en los que el interés público es predominante y aquellos otros en los que se puede distinguir al lado del carácter general, del interés público, un interés personal al individuo que requiere el servicio o hace funcionar la institución... Los gastos de los primeros servicios serán pagados por la colectividad (impuestos); los de los segundos serán total o parcialmente cubiertos por los individuos que se benefician más especialmente o que han sido la causa de gastos especiales.."

("Cours elementaire de Science des Finances", París, 1.912, pág. 698).

Es esta necesidad de allegar recursos así como la de compensación por los beneficios obtenidos de la realización de ciertas obras públicas, lo que explica la aparición de determinadas formas de participación en los gastos estatales y su reflejo en la legislación central que en cierto modo son antecedentes de la puesta en marcha de las cont. especiales. Los más lejanos ecos de esta evolución los encontramos en la legislación, como ya hemos dicho, de carreteras y caminos, que colman "la falta de precedentes" a que se refiere al examinar el tema de las cont. especiales el Diccionario de la Administración Española Alcabilla, tomo II (voz "Ayuntamientos", 6ª ed.).

La ley de 11 de abril de 1.849 recuerda la obligación de los Ayuntamientos de costear la construcción y conservación de las trayesías de las carreteras provinciales, obligación derivada de considerar como un beneficio para dichos Ayuntamientos el cruce de los mismos por tales carreteras principales. Esta ley, motivada quizás por el no riguroso cumplimiento de tal obligación, determina el modo como deberá serlo en relación con ciertos pueblos, siendo competencia del Gobierno, y no del correspondiente Ayuntamiento, la fijación "de las calles o arrabales sujetos a la servidumbre de travesía de carretera, designando los puntos extremos y la longitud de la misma, la anchura de la vía... y las alineaciones y rasantes a que deberán en lo sucesivo sujetarse todos los edificios y cercados que se levanten de nuevo o se reconstruyan entre los límites de la respectiva travesía" (disp. 1ª). A continuación señalaba que "para toda construcción nueva o de reparación deberá contribuir el pueblo, de igual modo que para los gastos de conservación permanente, con lo que permitan sus recursos, quedando la parte restante del coste presupuesto a cargo de la provincia, si la carretera fuera provincial; de la misma provincia y del Estado, cuando aquélla corresponda a las de gran comunicación transversal, y solamente del Estado, si la travesía forma parte de

una carretera general"(disp.2ª)y la 3ª señala"el tiempo y la forma en que deberán ser cubiertos dichos gastos por los pueblos,fijando las cuotas respectivas,que serán desde entonces consideradas e incluidas como gasto obligatorio en los presupuestos correspondientes".

El Reglamento de 14 de julio de 1.849 incluye en la anterior ley de Travesías,a "todas las transversales de grande comunicación y las provinciales que clasifique el Gobierno",previendo "para cada uno de los pueblos que tengan travesía de carretera"la instrucción de un expediente,con intervención de los Ayuntamientos afectados,que "discutirán principalmente",entre otras,cuestiones "acerca de la totalidad o parte de los gastos de travesía con que deban contribuir el pueblo,la provincia o el Estado...".Los Ayuntamientos podrían celebrar hasta aos reuniones para dar su conformidad al proyecto de travesía de carretera así como a su coste,siendo en la segunda a la que asistían los mayores contribuyentes del término municipal;de no lograrse la conformidad,la instancia que se elevaba al jefe político contenía entre otras una relación "del vecindario,riqueza y contribuciones que por todos los conceptos satisface el pueblo".Los arts.35 y 36 prevenían la prestación personal del los habitantes del término municipal si el pueblo "no pudiera costearlas de otro modo".Es de subrayar que el art.36 habla de la prestación personal "de los vecinos y propietarios de los pueblos",en los que no se sabe si la conjunción es copulativa(los vecinos que fueran propietarios)o disyuntiva(vecinos no propietarios y vecinos que lo fueran).La prestación personal jugaba en última instancia,por lo que al ser insuficiente los recursos proporcionados por los propietarios contribuyentes para que el pueblo "costeara de otro modo"el gasto,esto significaba que serían todos-vecinos y propietarios-los que habrían de hacer la prestación personal de conformidad con "la ley de caminos vecinales".(a.36)

El Decreto de 24 de mayo de 1.873 en su art.III disponía que la parte de carretera ocupada por un tranvía o el ancho de ella que se fije,se conservará por cuenta del concesionario,quien al efecto,renovará y reformará los firmes y empedrados,siempre que fuese necesario a juicio de los Agentes facultativos encargados de la Inspección(precepto que serviría de referencia al art.2 del Decreto de 12 de agosto de 1.912 que establece de modo análogo a aquel que"los concesionarios de los ferrocarriles secundarios y estratégicos quedarán obligados a conservar las partes de carretera que utilicen,que se especificarán en cada caso,...").()

()Dado que seguimos un orden cronológico es preciso aludir aquí a una disposición que aun no siendo sobre carreteras se relacionan con nuestro tema; es la ley de 25 de septiembre de 1.863,que enunciaba los casos susceptibles de rec.contencioso,incluyendo las reclamaciones sobre "la cuota con que corresponde contribuir a cada pueblo para los caminos en cuya construcción ó conservación se haya declarado interesados a dos o más..",utilizando un término "interesados",similar al de "beneficiarios".Esta ley se cita por R.Fernández de Velasco:El acto administrativo.-Madrid,rev.de DºPrivado,1.925.

En 1.877 se inicia una legislación con distintas ramificaciones pero sobre un mismo punto común: es la relativa a carreteras, obras públicas, que elevan al máximo esa idea de participación, estableciendo clasificaciones, en función de esta última y hablando de carreteras provinciales y municipales atendiendo a que fueran costeadas por provincias y municipios, como si esa idea de coste fuera única y suficiente para merecer tal calificativo, cuando realmente se requería la concurrencia de algún otro tan obvio como el que las carreteras estuvieran dentro del correspondiente término provincial o municipal, aunque no es nuestro papel el de crítico, y si solo el de potenciadores de aquellas notas que pueden ponerse como antecedentes de nuestro tema de estudio. Tanto la ley general de carreteras de 4 de mayo de ese año como la de Obras Públicas de 13 de abril clasifican las carreteras y caminos en estatales, provinciales y municipales, incluyéndolos en cada una de tales clases en función de su previa inclusión en planes del mismo alcance: plan de carreteras estatal, provincial o municipal o costeadas con los fondos de cada uno de tales entes; realmente en el fondo coinciden, dado que la inclusión de cualquiera de los planes, significa que su financiación se haría con cargo a cada ente autor del plan. Se establecía una especie de cascada de planes, en función de los fondos con que cada uno de ellos se financiaba; así el art. 25 de la ley de carreteras disponía que "en cada provincia se formará.... el plan de carreteras que comprenda todas las que hayan de costearse con fondos provinciales...", y en parecidos términos se manifestaba el art. 37 en relación con los municipales; lo mismo decían los arts. 6 y 11 de la ley de Obras Públicas que prevía incluso la obligación de las Hermandades sindicales de cuidar de los "caminos rurales" (especie dentro del género de los "caminos vecinales" o municipales). Lo que para nosotros ofrece interés es que la primera de las leyes habilitaba solo a las Diputaciones y a los Ayuntamientos a establecer impuestos y arbitrios por el uso de los caminos o carreteras por ellas financiados, destinando su producto a la conservación o reparación de los mismos o al reintegro de los fondos en ellos invertidos (arts. 35 y 45). Los arbitrios e impuestos, conforme a estos preceptos podrían establecerse, o sea, que no eran de devengo automático y obligatorio; dependía que las Diputaciones y Ayuntamientos acordaran voluntariamente su establecimiento (no nos es relevante aquí la necesidad de aprobación superior en ambos casos) y que se exigieran a los usuarios o beneficiarios del uso de las carreteras o caminos provinciales y municipales. El término plural con que está hecha la referencia ("impuestos y arbitrios") hace pensar en la posibilidad de establecimiento de varios de ellos, posiblemente, en función de la clase de uso. Ningún sistema similar se preveía para el Estado, cuando este hubiera costado directamente la construcción; solo cuando "las carreteras de servicio público" (o sea, no estatales, y por tanto distintas a éstas, carreteras que los particulares podrían construir de acuerdo con el art. 1º de la ley) construidas por los particulares, se preveía una fórmula parecida a la del peaje "para reintegro de los capitales invertidos".

El Decreto de 5 de abril de 1.893, en su art.4º disponía que "los propietarios de fincas atravesadas o lindantes con carreteras, en longitudes continuas o discontinuas, cuyo suma no baje de 4 km. podrán encargarse de la conservación de aquellos trozos que se relacionan con sus propiedades...". El Decreto de 23 de julio de 1.911, que reglamenta la ley de subvenciones de 29 de junio de 1.911, declara inaplicable el régimen de auxilios "a los caminos en que no prepondera el interés general de la comarca, sobre el de servicio de las fincas colindantes". Un acuerdo del Ministerio de Fomento de 16 de mayo de 1.919, establece las condiciones bajo las que los propietarios particulares pueden mejorar el pavimento de las calzadas colindantes (lo que el R.D. de 1.920 extiende en relación a la construcción de tramos de carretera). Una Circular de 25 de abril de 1.920, del Ministerio de Fomento, desarrollando el anterior R.D. de 29 de noviembre de 1.920, sancionador del Reglamento provisional de policía y conservación de carreteras y caminos vecinales, ordenaba que "cuando se impone canon por utilización de las vías para fines especiales, aquél corresponderá a la entidad que la conserva", y en consecuencia tales cantidades deben ingresarse en metálico en las tesorerías del Estado, Provincia o Municipio, según la entidad encargada de su conservación.

La R.O. de 11 de septiembre de 1.913 acordaba que "cuando para el mejor uso y aprovechamiento de las obras que los propietarios construyen en terrenos de propios pero dentro de la zona de servidumbre de las carreteras, con autorización de las Alcaldías, hayan de ejecutarse otras complementarias en la zona de la misma carretera, sin que con ellas se disminuya la superficie utilizable para el tránsito público en la zona de firmes y paseos, ni se perjudique el fácil desagüe y saneamiento de la vía... las Jefaturas (de Obras Públicas) además de las condiciones facultativas para la conservación y ejecución de las ~~xxxxxxx~~ obras, impondrán todas las que para casos análogos previenen las disposiciones de obras públicas expresando siempre claramente que en ningún caso... adquirirá el concesionario derechos de propiedad ni posesión sobre el terreno que ocupe con las obras y que la Administración otorga la autorización en precario, es decir, pudiendo darla por caducada (sin derecho a reclamación ni indemnización alguna por el concesionario), por estimarlo conveniente para el servicio público..."

El R.D. de 26 de julio de 1.926, estableció un impuesto de rodaje, a favor del Patronato de Circuitos de firmes especiales, que era el encargado del servicio de reparación y conservación de carreteras, a que se refiere el R.D. ya citado de 1.920, y que en las Islas Canarias se atribuía por el R.D. Ley de 7 de enero de 1.927, al Automóvil Club de las Islas, a quien en lugar del impuesto, se le atribuyen 8 ctms por litro de gasolina consumido "por los elementos de transporte mecánicos", destinándose "su importe... al Automóvil Club en un 65% y reservándose el 35% restante para (los) Cabildos, los cuales quedarán obligados a invertirlo en la conservación y reparación de los caminos a su cargo".

Como en la ley de carreteros de 1.877, que habla de las Hermandades Sinaicales como las obligadas por subrogación de los Ayuntamientos de mantener abiertos los caminos rurales, la ley de 8 de julio de 1.898 alude a las Comunidades de Labradores como las encargadas por delegación de los Ayuntamientos. Esta ley complementa la municipal de 2 de octubre de 1.877, en cuyo art. 72 se contemplaba lo que era competencia de la Administración municipal, teniendo hoy interés por lo que toca a nuestro tema, por cuanto por los textos que a continuación recogeremos de ella, aunque se aluden a servicios u obras que en el futuro serían la causa del devengo de cont. especiales, en ella no encontramos ninguna referencia expresa y nominal de tales contribuciones, aunque si otros aspectos de cierta relevancia.

En su art. 72, pár. 2. enumera las funciones de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, como son entre otras las de "empedrado, alcantarillado, y alumbrado", que más tarde originarían tales contribuciones, obras como consecuencia de que los Ayuntamientos están a cargo de la "policía urbana y rural o sea, cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales, establecidos, cuidado de la vía pública en general y limpieza, higiene y salubridad del pueblo". En el pár. 3 es donde encontramos la alusión a los aspectos, distintos a la pura referencia nominal, inexistente, que pueden sernos de interés: bajo el rótulo de "Administración Municipal" señala que esta:

"...comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio y establecimientos que de él dependan; y la determinación, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios e impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales".

"Es obligación de los Ayuntamientos la composición y conservación de los caminos vecinales. En cuanto a los caminos rurales, los Ayuntamientos obligarán a los interesados en los mismos a su reparación y conservación".

"Para lograr tales objetivos acordarán los medios en junta de asociados para los vecinales y en unión de los interesados, para los rurales".

Fijémonos en las referencias tanto a la idea de "interesados", así como su visión "agrupada" (juntas) con las que aquellos se ven para realizar la tarea de reparación y conservación de los caminos. Fijémonos también que la calificación de los caminos-vecinales y rurales-expluye de la mencionada obligación a las calles propiamente dichas de la ciudad, del Municipio, que quedaban, como hemos visto en el par. 2, a cargo única y exclusivamente del Ayuntamiento; es decir, hallamos una concretización geográfica o especial localización dentro del término municipal, de lo que daba origen a la participación de los interesados en la realización de obras, que debían no ser "interesados" corresponderían al correspondiente Ayuntamiento. Justamente era porque tales obras tenían unos beneficiarios muy concretos, que desde la perspectiva de esta ley de 1.877, se ve en núcleos de población más pequeños que los de la ciudad, en donde empieza a verse y a admitirse legalmente la posibilidad de una

participación impuesta de los interesados. Lo mismo que la prestación personal tiene su ámbito como fórmula alternativa en los Municipios más pequeños -en aquellos que no pudieran costear las obras de conservación de carreteras, de otros modos, o sea, en donde la escasez de contribuyentes, de riqueza imponible o de riqueza del propio Ayuntamiento, no había los ingresos suficientes para cubrir aquellos gastos-, así también la fórmula de participación impuesta de los interesados se abriría a través de los pequeños núcleos relacionados con caminos vecinales o rurales.

En correlación con tal obligación, el art. 137 preveía la posibilidad de que los Ayuntamientos percibieran arbitrios, cuando la utilidad de ciertas obras no dejara de verse como más aplicable a ciertas personas que al común de los vecinos:

"Solo será autorizado el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras, o servicios, costeados con los fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectue por el común de los vecinos sino por personas o clases determinadas" (ap. 1º)

En cambio, y simultáneamente, este mismo artículo, insiste en que determinadas obras, como las que hemos citado y que con el tiempo devengarían el cobro de contribuciones especiales, al contemplarse de exclusiva obligación municipal, se imponen al Ayuntamiento sin posibilidad de compensación:

"En ningún caso, puede ser objeto de arbitrio los servicios siguientes (y cito entre otros):

- alumbrado público;
- aceras y empedrado;
- (ap. 3º)

Por el contrario, de lugar a arbitrios, según el ap. 2º, entre otros:

- el alcantarillado.

Aparte de estas escasas referencias, contempladas desde un lado puramente facultativo, dado que las normas se mueven con el "podrán los Ayuntamientos...", dejando a estos la posibilidad de hacer o no, uso de los arbitrios que en determinados casos podrían ser recaudados, no encontramos en esta etapa, que puede en cierta manera identificarse con todo el siglo XIX, ninguna disposición que entrara no solo más en detalle de los casos contemplados, sino siquiera de cuáles eran los tipos concretos de arbitrios que podrían usarse en esos concretos supuestos de haber "interesados". Quizás todo esto era efecto del propio marco de las Haciendas Locales, unas Haciendas que vivían de la Estatal, y que por esto, apenas tenían autonomía propia y si solo el nombre. Es el mismo Estado el que las impone unas obligaciones e ingenia para tal o aquellas ocasiones, las posibles fuentes de ingresos que por tal motivo no tiene más que un origen episódico, coyuntural, provisional. Desde esta perspectiva la introducción de las cont. especiales puede verse como un recurso sustitutivo de la falta de recursos de las Haciendas Locales para subvenir a sus propias necesidades y a las que originaban ciertos trabajos; es un procedimiento mediante el que el Estado se libera de la obligación de ayuda o de subvención, y obliga a los Ayuntamientos a la penosa labor de enfrentarse con sus vecinos, para fijar quienes de ellos es el más beneficiado con ciertas obras.

La Legislación de Ensanche:

Merece un apartado especial en el estudio de las cont.especiales, porque al responder a un momento determinado de nuestra Administración Local, en cuanto se toma conciencia del desarrollo urbano de ciertos núcleos de población que imperiosamente reclamaban una actuación de iniciativa de tal Administración, al mismo tiempo revelan los procedimientos que entonces se juzgaban idóneos para realizar las obras de ensanche, en los que no hallamos ninguna referencia a las cont.especiales, por unas obras que precisamente reconocerán al derecho a los Ayuntamientos de percibir unas cantidades en concepto de "cont.especiales".

La ley de 26 de julio de 1.892 dicta normas para los ensanches de Madrid y Barcelona. Como en el fondo supone un enfrentamiento con la necesidad de arbitrar medios y recursos para que los respectivos Ayuntamientos puedan solventar los problemas de crecimiento de sus términos, es por lo que establece un conjunto de medidas que van desde facilitar la expropiación hasta estimular a los propietarios de terrenos sitos en las zonas de ensanche a cooperar con la Administración local en la realización de las tareas urbanizadoras y demás obras, que con el tiempo, devengarán contribuciones especiales, pero que aquí merecen cuando son ejecutadas por esos particulares exenciones fiscales, como consecuencia de haber atribuido previamente a tales entidades locales la cesión y recargos sobre determinados impuestos estatales a girar sobre aquellos propietarios, si su cooperación no se da. Para realizar tales obras directamente por los Ayuntamientos se constituyen senos fondos especiales de ensanche, alimentados de los recursos que exclusivamente para estos casos prevé la ley, entre los que no figuran las cont.especiales. En el art.13 se detallan tales medios:

"Primero. El importe de la cont. territorial que durante treinta años debe satisfacer cada una de las fincas comprendidas en la zona general del mismo...

Segundo. Los recargos ordinarios municipales durante igual período...

Tercero. Un recargo extraordinario del 4% de la riqueza imponible sobre el cupo de la cont. territorial....

Cuarto. El importe de las parcelas o terrenos de procedencia municipal que se han de agregar a solares edificables.

Quinto. La cantidad anual de fondos generales del Municipio que fije el Ayuntamiento para subvenir a las necesidades del ensanche.

Que los supuestos en el fondo eran idénticos, o sea, que las obras realizadas en este régimen de ensanche, con el tiempo serían de las que iban a devengar cont.especiales se demuestra con la cita aquí adelantada del Estatuto Municipal de 1.924 que al configurar tales contribuciones, tuvo que salir al paso de su compatibilización o incompatibilidad con este régimen excepcional de ensanche y la solución fue la última: si se percibía el recargo arriba citado, no podría percibirse las cont.especiales. Una

R.O. de 7 de agosto de 1.925 añáa en este sentido el art.359, indicando que si bien el citado recargo extraordinario del 4% era incompatible con el cobro de cont.especiales, no lo era respecto de los inmuebles que no estuviesen sujetos al mismo. Lo curioso seguía siendo que la constitución de los fondos especiales no tenía otro objeto que independizar los ingresos y gastos de los mismos, de los del presupuesto general de los respectivos Ayuntamientos. La noción de beneficio, en el sentido de beneficio de las obras y sobre quien o quienes el mismo repercutía no estaba ausente de esta ley, como lo prueban los siguientes datos: los fondos especiales servían para costear la instalación-inaugural- de los correspondientes servicios, pero una vez estos producidos, su entretenimiento corría a cargo de, los presupuestos generales:

Art.17: " Será de cuenta del presupuesto general municipal el entretenimiento y conservación de los servicios y obras de cada calle, plaza o paseo del ensanche, desde que con los fondos especiales de éste, se haya hecho la instalación de los servicios u obras".

Son siempre de cargo de dicho presupuesto general, los gastos del acríbo de las murallas o, tapias... los de paseos públicos... u otras vías generales... y todos los demás que por su naturaleza deban reputarse hechos especialmente en beneficio de la población del interior.

Si la obra fuese de las que recaudan tanto en beneficio de la población del interior como del ensanche fijará el Ayuntamiento la proporción en que debe afectar a los respectivos presupuestos".

Era en el art.28 donde se numeraban los medios estimulantes de la cooperación de los propietarios particulares:

"A las empresas y particulares que cedan gratuitamente la totalidad de los terrenos necesarios para una calle, plaza.... construyendo las alcantarillas y estableciendo los servicios de aceras, pavimento y alumbrado, se les concederá el importe de la contribución territorial y recargos municipales, ...que hubieren de satisfacer sus fincas en la vía de que se trate, por el tiempo y en la forma que el Ayuntamiento determine....

Había no obstante un anexo de cont.especial en el art.24 del Reglamento para ejecución de la anterior ley, de ,aprobado por R.D. de 31 de mayo de 1.893. Dicho artículo se inserta en el capítulo III del Reglamento, que dicta normas sobre "apertura de calles" en las zonas de ensanche, y en su última parte disponía:

"Procederá, sin embargo, la declaración de apertura y la explanación y urbanización de una calle secundaria si solicitáncolo los dueños del terreno que haya de ocupar ,y comprometiéndose a ceder gratuitamente la totalidad, con renuncia de los demás beneficios concedidos por la ley, compensará el valor de aquel, ...el importe de los servicios municipales que fueran necesarios".

En el art.39 de este mismo Reglamento se acuerda al concertar con los propietarios particulares a los efectos de llevar a cabo ciertas obras que con el tiempo devengarían cont.especiales:

"El Ayuntamiento podrá concertar con los propietarios, los medios y condiciones para la construcción del alcantarillado en las vías a que este art.se refiere..."

El Reglamento de Obras, servicios y bienes municipales, aprobado por R.D.del Directorio Militar de 14 de julio de 1.924, en desarrollo y ejecución del Estatuto Municipal del mismo año, hace la lógica extensión de las cont.especiales a este régimen especial de ensanche, armonizando la finalidad de éstas con la misma naturaleza de unas obras que sustancialmente eran idénticas a las que en su art.354 (del Estatuto) se identificaban como posibles causas de las mismas. Es el art.53 del Reglamento, dentro de un capítulo dedicado a los "medios económico-financieros para la ejecución de las obras municipales" donde se enumeran los necesarios "para las obras de ensanche y extensión de poblaciones":

"...podrán los Municipios utilizar los siguientes recursos:

- 1º los concedidos por la ley de Ensanche de 26 de julio de 1892 en su art.13.-
- 2º los procedentes de empréstitos, préstamos.....
- 3º las contribuciones especiales a que se refiere el nº2, del artículo 356 del Estatuto, en armonía con el 354.

"Para la aplicación de estas contribuciones especiales se tendrá en cuenta que según, especifica el art.359 del Estatuto, no podrán imponerse sobre los edificios sitos en las zonas de ensanche que al promulgarse aquél estaban sujetas al recargo extraordinario del 4%, mientras este recargo subsista, y que es incompatible el régimen de cont.especiales....con los beneficios concedidos por la Ley de Ensanche, debiendo los Ayuntamientos optar por uno u otros".

En relación con las obras de urbanización, este mismo Reglamento, en su art.52, dispuso:

"Las obras de urbanización parcial y de saneamiento, podrán ejecutarse por los Municipios:

- a) con los recursos que para ello se incluyan en los presupuestos ordinarios o los que proporcionen las cont.especiales a que se refiere el nº2 del art.316 del Estatuto, en armonía con el 354.-2º. Con los procedentes de la venta de terrenos... 3º.-Por medio de empréstitos".

Es de llamar la atención en ambos casos, trátase de obras de ensanche o de urbanización parcial que las cont.especiales aparecen como facultativas en orden a su imposición para los Ayuntamientos y que ocupan una referencia que no está muy de acuerdo con su propio fin y naturaleza; en las de ensanche, en conse su enumeración en tercer lugar no se sabe si obedece al criterio prioritario o preferencial que el precepto revela o si solo es una más de los recursos agenciables por los Ayuntamientos, junto con los demás, más en todo caso la duda existe, y en las obras de urbanización, la misma alternabilidad del ap.a) no se sabe si responde a una opción impuesta por el precepto o a una posible simultaneidad concurrendo los dos tipos de recursos a que alude.

Antecedentes desde comienzos del siglo XX hasta la reforma de Calvo Sotelo:

Hay una fecha clave que por su proximidad al mismo comienzo del siglo refleja la preocupación ya existente en la época en torno a los recursos de Las Haciendas Locales; es correcto deducir que si en 14 de diciembre de 1905 se constituye por Real Decreto una Comisión que tendrá por objeto la búsqueda sustitutiva del que hasta entonces figuraba como principal recurso de las Corporaciones Locales como era el arbitrio-o impuesto-de consumos, todo lo que hasta esa fecha había habido eran unas haciendas cuyos ingresos se habían limitado principalmente a los proporcionados por dicho arbitrio. Todo lo demás era inesistente o apenas tenía el menor valor. De ahí la importancia de ese Real Decreto que viene a inaugurar por lo demás, como vamos a ver, una intensa preocupación-al menos sobre el papel legislativo-por la reforma y puesta al día de las Haciendas Locales, y en donde vamos a encontrar ya expresas referencias a las contribuciones especiales, a veces, con regulación detallada que habrá de perseguir en el tiempo, casi hasta nuestros días. Ateniéndonos estrictamente a las manifestaciones legislativas, tendremos las siguientes manifestaciones:

El mencionado R.D. de 14 de diciembre de 1.905 crea la Comisión extraparlamentaria encargada de estudiar la transformación de la contribución de consumos, señalando los extremos sobre los que habría de emitir dictamen, las facultades que se la concedían y el plazo en que había de desempeñar su cometido. En relación con su principal objeto, de buscar fórmulas alternativas que sustituyesen al denostado impuesto de consumos, tenía entre otras las siguientes funciones:

- en qué pueblos y localidades habrá de efectuarse la sustitución;
- con qué rentas, impuestos o gravámenes podrá cubrirse la cifra de la recaudación entonces vigente, distinguiendo cuáles podrían emplearse por la Hacienda Pública y cuáles quedarán a elección de las localidades;
- el dictamen, con que habrá de terminar sus tareas, expresará si la sustitución debe hacerse obligatoria o limitarse solamente a las cantidades que el Estado recaudaba, dejando a los Ayuntamientos la libertad de conservar o restablecer las formas actuales de tributación por consumos;

Es obvio que la reforma aquí preconizada se ve solo desde la perspectiva centralista y en términos eminentemente uniformes. La Comisión emitió su dictamen, como consecuencia del cual, se presentan distintos proyectos de reforma de las Haciendas Locales; una de las primeras es la Covián, de 1.910, que no pasó de proyecto y en cuyo preámbulo se podía leer:

"Si las grandes capitales pueden sufragar sus gastos, ello se debe a que el Estado, con una fijación enteramente arbitraria de los cupos voluntarios de consumos, renuncia de hecho a una parte considerable de sus ingresos, que no baja actualmente de 17 millones de pts, ocurriendo por esta circunstancia que los servicios municipales de gran número de poblaciones están en realidad costeados por contribuyentes perfectamente extraños al municipio, que de su ni poseen ni poseyeron jamás fuente alguna de riqueza en el mismo, ni gozaron directa ni indirectamente de sus servicios e instalaciones" ()

() citado por R. Bernis: "La Hacienda Española". Barcelona, Ed. Minerva, s.f.

Esta referencia es interesante, tanto por lo que delata como por lo que indirectamente propone, puesto que si las grandes ciudades vivían de los recursos que buenamente el Estado les cedía, recursos que a su vez se obtenían de fuentes tan imperfecta como el consumo, ello ocasionaba el mal que delata, que en el fondo devela la idea que según el proyecto citado debía de servir de criterio inspirador tanto de la reforma de la Hacienda local, como de esta misma hacienda: la correlación entre uso u disfrute de los servicios locales, con su correspondiente pago. O sea, que sin decirlo expresamente, en este proyecto se halla una referencia a la noción de beneficio como fundamental a la hora de que las Corporaciones locales arbitren sus recursos.

tal noción se habría de elevar por otro proyecto del mismo año, el conocido bajo el nombre de su autor, Canalejas, que se abre tomándolo como una declaración de principios:

"El principio capital a que todo el proyecto responde, es, en sí mismo, indiscutible; los definen unánimemente los grandes teóricos de la hacienda municipal; inspira todas las leyes modernas sobre exacciones municipales y estriba en que en la imposición municipal, tomada en su más amplio sentido, preomina el aspecto del interés, el de prestación contra prestación, sobre el de la imposición según su capacidad económica".

Bajo a dejar aquí esta única referencia a este proyecto de Canalejas, de 7 de noviembre de 1.910, como muestra de una idea que se va consolidando en relación con las haciendas locales, y que explayaremos más ampliamente más adelante, porque estimamos que la linuciosidad de este proyecto es tal, que merece hacerle objeto de un apartado específico, dedicado enteramente a él. Enlazémosle ahora seguidamente con los proyectos y manifestaciones legales posteriores.

La ley de 12 de junio de 1.911, siguiendo los criterios del dictamen de la Comisión extraparlamentaria sobre supresión del impuesto de consumos, dicta disposiciones encaminadas a suprimirle gradualmente, comenzando por los capitales de provincia y poblaciones asimiladas donde no estuviere arrendado, continuando por las que le tuvieron cedido en esa forma.

El reglamento para la ejecución de esta ley, con su misma fecha, que se publica con carácter provisional, otorgando un plazo de dos meses, dentro de los cuales particulares y Corporaciones podrían presentar proyectos de reforma—no sabemos con qué trascendencia, aunque en sí misma, es una curiosa fórmula de participación popular en las tareas normativas—, contenía un cap. X sobre "disposiciones comunes a los arbitrios sustitutivos del impuesto de consumos", cuyos artículos más importantes por lo que nos concierne, son los siguientes:

118 : "Los arbitrios autorizados por la ley de 12 de junio último, como sustitutivos del impuesto de consumos, tienen carácter económico-administrativo, correspondiendo al Ministerio de Hacienda y a sus delegados en las provincias, conocer y resolver todas las reclamaciones que se produzcan, ajustándose a las disposiciones dictadas o que en lo sucesivo se dicten para las que se promuevan sobre asuntos de interés de la República".

119: "Cada uno de los arbitrios autorizados por la ley de 12 de junio actual, será objeto de una Ordenanza especial que formará el Ayuntamiento y en la cual constarán con toda claridad, la materia, objeto del gravamen, los tipos de éste, la base de percepción, los términos y formas de pago, las responsabilidades por su incumplimiento, los demás particulares que determinen las leyes y las disposiciones dictadas para su ejecución, en especial, las que concretamente se establecen en este Reglamento y los que el Ayuntamiento estime pertinentes. Estas Ordenanzas no podrán entrar en vigor hasta pasados quince días de su publicación, la cual se efectuará después de obtenida la aprobación superior, sin cuyo requisito no serán ejecutivas.

Estas Ordenanzas regirán por el plazo que acuerde el Ayuntamiento pero sin que pueda exceder de 10 años, pasados los cuales no podrán seguir en vigor sin nueva aprobación".

120: "Las Ordenanzas a que se refiere el art. anterior se ajustarán a las prescripciones del presente Reglamento y serán sometidas para su aprobación al Ministerio de Hacienda. Esta aprobación será igualmente necesaria para la validez y eficacia de las reformas que en dichas Ordenanzas se trate de introducir".

Aunque larga, la transcripción literal de estos preceptos la juzgamos de interés por el sentido y concepto que de ellos se deriva sobre la imagen que para el legislador de entonces, como antecedente del actual, tendrán las Haciendas Locales; la imagen es totalmente centralista o centralizada, según la cual, podría formularse una regla de oro: las Haciendas locales serán lo que quiere que sea la Hacienda central, o el Estado. Todo su proceso configurado queda en manos estatales que no solo fija sus tipos concretos de ingresos, sino que asimismo debe de aprobar las normas con las que estos se regularán. Esto explicará otra nota de las cont. especiales, que ya ha podido deducirse de todo lo anterior, y es su origen eminentemente legislativo, expreso y de ningún modo consuetudinario, con raíces en prácticas y usos locales. De ahí la importancia de todas estas normas estatales, porque en ellas habrá que indagar la delimitación de las figuras tributarias locales, entre las que se incluirán las cont. especiales. Esta excesiva centralización producirá otro de los males de nuestras Haciendas Locales; no nos referimos a su uniformidad, tan reiteradamente mencionado, sino a aquel otro que consiste en dejar en manos del legislador centralista la reforma de esas Haciendas, incurriendo en un proceso en el que continuamente se está reformando con lo que esto significa de obstáculo en la formación de una práctica, por lo demás, tan relevante para el arraigo de instituciones tan necesitadas de ellas, como son las tributarias. Si decimos esto con carácter general, es que es rigurosamente aplicable a las contribuciones especiales, que han sido lo que el Estado-la Hacienda Central ha querido que fuese, con la paradoja en este lugar que el Estado configura un tipo tributario sin precedentes ni paralelismos dentro de su campo, lo que en definitiva lleva a que las Corporaciones locales sean manejadas como laboratorios de experiencia, sin la más mínima intervención. Insistimos en la necesidad de conocer preceptos como los citados, para tener una visión del cuadro de Haciendas Locales, donde las cont. especiales vendrán a inscribirse, con mejor o peor fortuna.

Ese proceso legislativo desvelará sus propias deficiencias e insuficiencias, pues irán arastrándose normas unas otras otra, que por si mismas, darán testimonio de que nunca termina por descubrirse el camino correcto de las Haciendas Locales, de dónde reside su verdadera fuente impositiva, su panacea financiera. Por el contrario, acrecentarán el verdadero estado lastimoso y maniqueo de unas Haciendas que esas normas colocan en tal estado; esto es lo que nos prueba la ley de 2 de marzo de 1.917 (Apéndice Enciclopedia Jurídica, año 1.917, pág. 358). cuyo art. 9º establecía:

"El Gobierno podrá conceder con carácter transitorio a los Ayuntamientos, los recursos y medios que sean indispensables para organizar sus Haciendas Locales, y renunciar, total o parcialmente si lo estimare conveniente, a lo que percibe el Estado, como cupo de consumos. Tales concesiones y autorizaciones en cuanto constituyan un nuevo régimen, se acordarán en Consejo de Ministros y la resolución de éste, se publicará en la Gaceta Nacional".

La urgencia y transitoriedad que este precepto descubre, de las Haciendas Locales es bien demostrativa de que el poder central no había descubierto las figuras sustitutivas de los arbitrios de consumos ni los oportunos refuerzos para que las Haciendas Locales tuvieran cierto desahogo. Se insiste por otro lado en la dependencia estatal. Este mismo año (1.917) se dicta un Real Decreto, con fecha 31 de diciembre, al que más adelante nos referiremos más minuciosamente, que con carácter tan urgente como esta ley anterior, sale al paso de arbitrar nuevos recursos "mientras el Parlamento pueda intervenir en la reforma general de la Hacienda de los Municipios con independencia de la general del Estado...", como indica su misma justificación preliminar, que curiosamente se contradice con su título que es el de "medidas para consolidación de las Haciendas locales", como si estas ya existieran, y no se requiriera que un pequeño aparato ortopédico que les hiciera más firmes y sólidas (todo lo contrario de lo que desvela la justificación preliminar a que nos hemos referido). Este Real Decreto que comienza su exposición de motivos con una declaración llena de crudeza: "Unánimemente se reconoce que el régimen vigente de nuestra Hacienda Municipal es deplorable", continúa con afirmaciones tan tajantes como estas otras:

"...a medida que el progreso económico y el general cultural de la Nación, hacen crecer las exigencias de la vida local y las de justicia en las instituciones políticas y administrativas, se hace más intolerable la incapacidad fundamental del régimen de la Hacienda de los Municipios y se siente con mayor urgencia la necesidad de su reforma"

Inmediatamente, antes señala que :

"El ordenamiento material de la Hacienda (local) carece de todo principio, y el ordenamiento formal está reducido en la práctica, a la aplicación por los Ayuntamientos, de las disposiciones que regulan defectuosamente la Hacienda del Estado".

Citamos estos párrafos porque en ellos expresamente se indican los principales defectos de las Haciendas locales: su carácter puramente transitorio, al no responder a ningún principio, más o menos, permanente, y su carácter subsidiario, en relación con la Hacienda estatal. Contra ambas notas intenta actual este R.D. como más adelante veremos.

El R.D. de 16 de julio de 1.918, publicado al año siguiente de otro del mismo rango, que por su importancia será objeto de una referencia independiente, como es el de 31 de diciembre de 1.917 sobre medidas para la consolidación de las Haciendas Locales, y cuyo texto íntegro, se recogerá en el Apéndice, autoriza al Ministerio de Hacienda a presentar a las Cortes un proyecto de ley reguladora de las exacciones municipales, enumerando en su art. 1.º, sin embargo, cuáles tendrán tal consideración:

"Las exacciones municipales podrán ser:

1.º Arbitrios con fines no fiscales; 2.º Contribuciones de las personas o clases especialmente interesadas en determinadas obras, instalaciones o servicios municipales..."

Es de destacar de este Real Decreto, la concepción como la denominación de las "cont. especiales", siguiendo el precedente del proyecto Canalejas, aunque en curioso contraste con ese otro Real Decreto de 31 de diciembre, de 1.917, a que más adelante nos referiremos. Mientras en este último es clara la alusión a las "cont. especiales", con tal nombre, en este de 1.918, al igual que el proyecto Canalejas, se habla por un lado de "contribuciones", y por otro, se relaciona tal término, con las personas obligadas a contribuir; es por esto por lo que creemos que el empleo del término "contribuciones" se hace más en sentido vulgar que en sentido jurídico-tributario; más como sinónimo de aportaciones o colaboraciones que determinadas personas o clases de ellas deberán hacer a las arcas municipales como consecuencia de su disfrute de "determinadas obras, instalaciones o servicios municipales", que en sentido rigurosamente tributario; aunque es fácil pensar que el empleo de tal término se deba a su predominio dentro de la terminología tributaria de la época, en que tan reiterado uso se hace de él, siendo común a todas "las contribuciones" del Estado, es de subrayar que en el fondo, aún en este caso, persiste esa idea de colaboración, de aportación del ciudadano como secuela de su disfrute de los servicios públicos estatales, como efecto a su vez, del predominio de una ideología y de una visión del Estado que no ha renunciado a ser bilateral y a no ver en la comunidad política una transacción de servicios por dinero, en el que aquellos son proporcionados por el Estado-o cualquier otro ente público, y este, por los "contribuyentes", a manera de cambio. Resulta por lo demás digno de subrayar cómo se evita el empleo de una terminología común a las Haciendas Locales como es la de "arbitrios" y se recurre a otra que solo tenía arraigo estatal, como es la de "contribuciones", pero aún en esto se aprecia la fuerte nota de bilateralidad o de contraprestación que las mismas encierra, razón por la que pudo considerarse que parecía más apropiado el uso del término "contribuciones", que el de "arbitrios", o cualquier otro (por ejemplo el de "derechos", también de bastante arraigo en el ámbito local). En cualquier caso, el término "contribuciones" se concibe como los pagos que las personas a que se refiere o las clases de ellas que especialmente están interesadas, abonan en contraprestación de su especial interés, aunque conviene fijarse en la formulación general del precepto para darse cuenta de sus peculiaridades.

Otro Real Decreto de 11 de septiembre de ese mismo año (1.918) (recogido al igual que el anterior, en el Diccionario de Administración Pública Alcubilla, apéndice 1.918), pone en aplicación el proyecto a que se refiere el R.D. de 16 de julio de ese año, por la urgencia de recursos que tienen los Ayuntamientos, y por la misma urgencia de la reforma de las Haciendas locales (de la que todas las disposiciones anteriores dan fé, reiterándola, diríamos, hasta la saciedad y siendo buena prueba de la impotencia legislativa y de la misma Administración central, que no tiene temor ni pudor alguna en hacer gala ostentosa de aquella, publicando una tras otra, disposiciones que repiten frases a manera de "slogans" que son en sí mismas confesiones de fracaso). El proyecto de reforma del Ministerio de Hacienda, a que se remite, se adelanta con esta disposición en su entrada en vigor, antes de ser discutido por las mismas Cortes; este adelantamiento se había ya previsto y se hace en virtud del antes transcrito art. 9 de la ley de 2 de marzo de 1.917. La exposición de motivos de este R.D. de 11 de septiembre de 1.918, abunda en los mismos términos escatológicos, de algunas de las disposiciones que llevamos citadas, pero que copiamos como ilustrativas:

"La necesidad de remediar urgentemente la situación económica de numerosos Ayuntamientos tuvo amplio reconocimiento en la autorización contenida en la ley de 2 de marzo de 1.917. Dotado por ella, el Gobierno de poderes y facultades constitucionales para auxiliar a los Ayuntamientos, y siendo evidente la conveniencia de proceder sistemáticamente para no agravar la desigualdad e incoherencia del actual sistema de exacciones municipales, se adoptó como base de preparación de la reforma, el proyecto regulado aquellas exacciones presentado a las Cortes en 1.910. Mas cuando a fines del año último el estado de los trabajos de revisión de aquel proyecto, de una parte, y de otra, las circunstancias políticas permitieron al Gobierno tomar en consideración la implantación de la reforma, se dispuso para ello de hacer uso de la autorización votada en las Cortes, pensando según lo declara la exposición de motivos que precede al Real Decreto de 31 de diciembre breque el correspondiente proyecto podría ser discutido y aprobado por el Parlamento con la antelación necesaria para que el acuerdo de las Corporaciones pudiera regir en el ejercicio de 1.919. No siendo posible abrigar esta esperanza, el Gobierno estima necesario proveer con tiempo a las necesidades más urgentes implantando en uso de las facultades que le fueron otorgadas por el Parlamento, las partes del proyecto presentado a las Cortes en 20 de julio del presente año".

Estas partes del proyecto que con este Real Decreto entran en inmediata aplicación, no se refieren a las cont. especiales, dado que justamente estas habían sido objeto de principal referencia y aplicación en el R.D. de 31 de diciembre de 1.917, a que ya nos hemos referido, con lo que con este último se completa la vigencia del proyecto a que alude, proyecto que va entrando en vigor por partes. Aparte del art. 9 de la ley de 2 de marzo de 1.917, en el art. 12 de la misma se autorizaba al Gobierno para "preparar la constitución de las Haciendas Locales", con sujeción a las reglas siguientes:

"1º Al efecto de constituir en lo posible aquellas (las haciendas locales) sobre la base de un patrimonio territorial, se suspenden las leyes (desamortizadoras) de 1º de mayo de 1.855 y 11 de julio de 1.856 y sus disposiciones complementarias, en lo referente a la venta de bienes inmuebles y derechos reales pertenecientes a los Ayuntamientos y de los que puedan aparecer de las Diputaciones Provinciales.

2º. En consecuencia..., los bienes y derechos que se hallen en la actualidad en estado de venta, se devolverán a las respectivas Corporaciones, para su uso y aprovechamiento en la forma que determinan las leyes. Del mismo modo, a aquellas Corporaciones corresponderá exclusivamente el dominio y administración de los que en lo sucesivo vayan apareciendo con el carácter de bienes desamortizados".

En el art. 2º se disponía que "el Ministro de Hacienda dará cuenta a las Cortes del uso que se haga de las autorizaciones contenidas en el anterior artículo". Es obvio que de ese art. 1º que intenta ser programático y enumerador de criterios o principios en los que debe de inspirarse la reforma de las haciendas locales, es sumamente revelador, no solo porque en él se reconoce que hablar de tales haciendas locales como conjunto unitario y orgánico es un puro eufemismo, ya que en él se habla de "preparar la constitución..." de tales haciendas, lo que a sensu contrario, significa que nada de ellas existía, o al menos, que esto no podía recibir ni tener el nombre globalizador de "haciendas locales", pero es que además el criterio fundamental al que a juicio de esta norma debe servir para montar tales haciendas es "el patrimonialista", o sea toda una vuelta atrás, tan atrás, que casi supera el medio siglo, una hacienda local contra la que había ido todo el movimiento legislativo consagrado a la desamortización. ¿Podía estimarse correcta tal solución? Fijémonos en la fecha de esta disposición, porque como a todas las normas, hay que colocarla en un momento determinado y lo que su contenido puede representar en relación con este último: ¿podía volverse en 1.917, a la configuración de unas haciendas locales, del mismo tipo y características que habían tenido en 1.855? Fijémonos en lo que esto tenía de solución simple, de ejecución harto difícil; de solución simple, puesto que si el mismo legislador central después de tantos proyectos y estudios de reforma, terminaba por darse cuenta que ninguno de aquellos había logrado su propósito, y por tanto, su éxito, lo fácil era venir a decir que "borron y cuenta nueva", aunque ahora la cuenta nueva era una "cuenta atrás". Pero de difícil ejecución, porque desde la entrada en vigor de la legislación desamortizadora, había habido tiempo suficiente para que los Ayuntamientos hubieran ya liquidado en su totalidad, o al menos, en su parte principal, los bienes que aquella legislación tan fácilmente permitía poner en venta. ¿Cómo recuperar lo enajenado? ¿Cómo hacer posible que los Ayuntamientos se hicieran con un patrimonio similar del que un día se liberaron? Paradójicamente por esta vía iba al encuentro del principal problema: para lograrlo, se requería habilitar previamente a los Ayuntamientos de los necesarios recursos para que pudieran ir reconstituyendo su antiguo patrimonio municipal.

La oposición de principios de esta ley con textos anteriores e inmediatamente posteriores, e incluso, simultáneos, es evidente, lo que refleja las tremendas oscilaciones que el legislador de la época tiene frente al tema en general de las Haciendas Locales, y en particular, de las contribuciones especiales. El Real Decreto constituyente de la Comisión Extraparlamentaria, de 1.905, abogaba por la búsqueda de formulas impositivas sustitutivas de la entonces únicamente predominante sobre el consumo; los posteriores proyectos de 1.910, atendían al principio del beneficio como motor de dichas Haciendas, y en base al mismo, el R.D de 31 de diciembre de 1.917 instituiraba las contribuciones especiales; si este mismo año, una Ley declaraba formal y solemnemente sus preferencias por la reconstitución de patrimonios locales que proporcionaran a sus titulares los recursos suficientes requeridos por su funcionamiento, era tener una idea muy distinta de las Haciendas locales que tenían todas esas otras disposiciones como era desconocer la propia fuerza y eficacia de las contribuciones especiales. Contrasta tal salida con todo un movimiento doctrinal que ponía el acento en el descubrimientos de nuevas fórmulas impositivas con la radical e irreparable decadencia de toda Hacienda patrimonial, a manera de un modelo histórico ya superado y sin posibilidades de reencarnación, a no ser como una antigüalla, sin actualidad alguna (caso este último de Schumpeter, en su conocido trabajo sobre el paso del Estado patrimonial al Estado fiscal) y al que responde Flores de Lemus, al que se puede imputar como autor en la sombra de ese principio del beneficio como base de las Haciendas Locales, y que desechaba por insuficiente la visión de una Hacienda local puramente patrimonial. Esta por lo demás no sería la única tendencia en nuestro Derecho Positivo que a modo de paraíso perdido ha vuelto la vista reiteradamente a épocas que se estima fueron abundantes en recursos patrimoniales por parte de los Ayuntamientos, tipificando manifestaciones patrimoniales en distintos campos, con muy escasa eficacia no solo a largo sino a corto plazo, por cuanto se orilló lo más importante para la configuración y constitución de tales patrimonios, como se orilló en esta ley de 1.917: la no previsión de los respectivos medios económicos con que los Ayuntamientos pudieran rehabilitarse en su posición patrimonial, confundiendo el efecto con la causa, con lo que las cosas seguían tan mal como siempre: la venta de sus patrimonios por los Ayuntamientos había tenido su principal causa en la ausencia de otros tipos de recursos y sin prever ni establecer estos, se intentaba que recuperaban su antigua fuerza patrimonial, como si fuera un simple objetivo de propósitos o metas, y no de medios e instrumentos. Esta oscilación de principios en el plano normativo no puede verse más que como el reflejo de un confuso planteamiento como un conflicto entre la visión llena de idealismo de unas Corporaciones locales y unos recursos que al depender del poder central en su concesión, eran proporcionados con cicatería; el mismo poder central que elevaba hasta las nubes su lirismo localista, no terminaba por aclarar su postura ante cuáles eran los recursos económicos necesarios para que las Corporaciones Locales fueran algo más que ocasión poética y literaria.

Lenos tal que a pesar de estas contradicciones, el R.D. de 31 de diciembre de 1.917 vino a poner en marcha un proceso en el que alguna manifestación concreta tendría el citado principio del beneficio y en consecuencia las Haciendas Locales se encontrarán con un recurso que habría de tener su principal alcance, como tuvo su primera manifestación, en el campo local; al hacerle objeto de análisis separado, recojamos aquí la opinión que ha merecido del prof. García Añoveros (como director del equipo redactor de la obra: "Las Haciendas Locales en España. -1.940-1.965". -Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1.969) cuando escribe: "En el R.D. de 31 de diciembre de 1.917, se indica que el camino propio de las Haciendas Locales era en primer lugar el de las contribuciones especiales... y además, el de los impuestos autónomos de los Municipios que en nada rozaban la esfera central, como por ejemplo el de plusvalías...". Otro Real Decreto de 21 de febrero de 1.922, con una justificación preliminar al de 1.917, como un anticipo al que el Gobierno estaba autorizado y mientras las Cortes no aprueben la reforma general "de las Haciendas provinciales" (única variación, dado que allí eran las "municipales"), extiende a las Provincias el recurso a las contribuciones especiales, que ese R.D. de 1.917 había reconocido a los Municipios. Dado su semejanza con este último, el análisis detallado a que nos hemos remitido le complementaremos con un examen más minucioso de este R.D. de 1922.

La Ley de Presupuestos para el bienio 1.922-23 (aprobada el 26 de julio de 1.922; recogida en el Diccionario de Administración Española Alcabilla, apéndice de 1.922) tiene los siguientes artículos de interés para nosotros:

- 42: "Mientras no se dicte una ley general de Haciendas locales, se autoriza al M.^o de Hacienda para que además de los arbitrios autorizados por las leyes vigentes, permita a los Ayuntamientos..."
- 46: "Se autoriza al Gobierno para conceder a los Ayuntamientos todas o algunas de las exacciones locales de las consignadas en el proyecto de ley presentado a las Cortes en 16 de julio de 1.918, que no hayan sido concedidas hasta la fecha, sin exceder de los límites allí previstos...."

Asimismo se autoriza al Gobierno para que previa la aprobación de proyectos de obras y mejoras urbanas que formulen los Ayuntamientos, puede permitir en concepto de recargo transitorio que se aumente en una décima sobre el impuesto correspondiente al Tesoro el recargo municipal sobre las Contribuciones Urbana y de Industria y Comercio correspondientes al respectivo término municipal...."

La comprensión de la referencia al proyecto de ley de 16 de julio de 1.918 es completa si señalamos que el mismo integra el contenido del R.D. de la misma que hemos citado y en el que se enumeraban tales exacciones locales, figurando, como ya hemos visto incluida en ellas, las contribuciones especiales. Conocemos un caso de autorización, dado en virtud de esta habilitación de la ley presupuestaria, como es la contenida en el R.D. de 7 de agosto de ese mismo año (1.922), por la que se faculta al Ayuntamiento de Sabadell entre otras cosas a "imponer una contribución especial sobre el estableci-

miento y mejora del servicio de extinción de incendios y su entretenimiento". Parecerá extraña a simple vista esta autorización, por cuanto el R.D. tantas veces mencionado de 31 de diciembre de 1.917 implicaba una autorización general en ese sentido, en su art. 1º:

"En todos los Municipios del Reino..., la imposición de arbitrios a las personas o clases especialmente interesadas en la ejecución de obras e instalaciones del Ayuntamiento, autorizadas por los arts. 136 y siguientes de la Ley Municipal se ajustarán a los preceptos del presente Real Decreto".

Precepto que junto con los restantes que integran el contenido del mismo, entraron en vigor, de conformidad con su disposición transitoria y final 1ª, el 1º de enero de 1.918, rigiendo por tanto en la fecha de la mencionada autorización al Ayuntamiento de Sabadell. La explicación parece residir en la peculiaridad del servicio por el que se autoriza el devengo de las contribuciones especiales, uado que en la enumeración de obras e instalaciones que el R.D. de 1.917 hacía, susceptibles de devengar contribuciones especiales, no se incluía el relativo a la extinción de incendios. Se producía una autorización múltiple en la que paralelamente al reconocimiento al Ayuntamiento de la competencia para la explotación del servicio de extinción de incendios, se le reconocía la facultad de percibir por su prestación los respectivos ingresos en forma de contribuciones especiales. Por esta vía se producía una ampliación de los supuestos causantes de contribuciones especiales, no solo por tipificar un caso más de los que hasta entonces motivaban su cobro (enumerados en el art. 21 de ese R.D. de 1.917), sino porque se ampliaba el mismo contenido conceptual, como venía dibujándose, de esta nueva figura tributaria municipal. La autorización no carecía de precedentes, como el que hemos descubierto en la R.O. de 27 de julio de 1.907 (recogido en el Diccionario de Administración Española Alcubilla, apéndice 1.907, pág. 513) resolviendo la cuestión planteada por el Ayuntamiento de Valencia sobre competencia del mismo, para municipalizar el servicio y fabricación de alumbrado público y particular, en cuya exposición de motivos se indica lo siguiente:

"que el art. 71 de la Ley Municipal vigente de 2 de octubre de 1.877, declaró que los Ayuntamientos tenían el carácter de Corporaciones económico-administrativas y solo pueden ejercer las funciones que por las leyes les estuviesen sometidas..."

Y más abajo, añade:

"Por último, el art. 137 (que ya hemos transcrito) de la Ley Municipal solo autoriza el establecimiento de arbitrios locales sobre aquellas obras e instalaciones o servicios costeados con los fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de vecinos sino por personas o clases determinadas, siempre que los interesados no lo hayan adquirido onerosamente..."

Resulta curioso el empleo que se hace del calificativo legal de las entidades locales como "corporaciones económico-administrativas", condición por un lado derivada de la posibilidad de percibir arbitrios, y que no justifica la restricción que se hace de sus actuaciones solo para las que estuviesen previa y legalmente habilitadas-.

Estudio del proyecto sobre contribuciones especiales de Canalejas de 1.910

Para evitar saltos retrospectivos, creemos que este es el lugar adecuado para el estudio, ya anunciado, del Proyecto Canalejas sobre contribuciones especiales, de 1.910, con lo que tras él, complementado con un comentario a los Reales Decretos de 1.917 y 1.922, ya citados, sobre introducción de las mismas, tenemos el terreno propicio para entrar en la exposición del significado de la reforma de Calvo Sotelo de las Haciendas Locales, pudiendo seguir luego una trayectoria lineal en el orden cronológico.

Conviene subrayar en principio que aunque no pasó de proyecto, formalmente, en la práctica entró a formar parte del contenido de esas otras disposiciones citadas, ya que su cumplimiento hacía que fuera tenido como referencia plenamente válida para la introducción y aplicación de la figura de las contribuciones especiales. El que no pasara de la forma de proyecto se debe únicamente a las propias vicisitudes políticas de la época, pero no a un rechazo formalmente expresado por los órganos competentes en su aprobación (por retirada del mismo Gobierno proponente o por votación negativa de las Cortes).

El proyecto de ley que se presenta a las Cortes, con fecha de 7 de noviembre de 1.910, y que se conoce desde entonces con el nombre del que era Jefe del Gobierno, D. José Canalejas (o más abreviadamente, "proyecto Canalejas", del que manejamos la edición efectuada por Imprenta y Encuadernación V. Tordesillas, Madrid, Tutor, 16.-1.911) creemos que es la primera regulación sistemática y orgánica de las contribuciones especiales y en cuyo estudio podemos distinguir los siguientes apartados:

a) Justificación de las contribuciones especiales:

Del proyecto, podemos deducir las siguientes razones que para una mayor comprensión podemos agrupar así:

I) razones tributarias: basadas a su vez en los propios principios inspiradores de los tributos:

"El principio capital a que todo el proyecto responde, es, en sí mismo indiscutible; lo defiende unánimemente los grandes teóricos de la Hacienda municipal; inspira todas las leyes modernas sobre exacciones municipales y estriba en que en la imposición municipal, tomada en su más amplio sentido, predomina el aspecto del interés, el de prestación contra prestación, sobre el de la imposición, según la capacidad económica".

Es una rotunda declaración del principio en que debe apoyarse todo el edificio de la Hacienda local; el principio del interés, o del beneficio, según una formulación doctrinal más ortodoxa, tan vigente en la época, como lo revela la misma referencia incluida en el párrafo transcrito "a los grandes teóricos", referencia por lo demás curiosa, por su misma reiteración y a la que tan frecuentemente alude el legislador como si quisiera con ello probar la madurez de su obra (aunque puede atribuirse también al fuerte y poderoso influjo que en todo este proyecto como en los anteriores y posteriores

relativos a las Haciendas locales tuvo el ilustre prof. Elías de Lemus, cuyas influencias de los grandes teóricos de la economía, alemanes, se ha destacado en recientes obras, como la de R. Ossa Echaburu: "El Bilbao del Novecientos. Riqueza y poder de la Ría (1.900-1.923)". Destaca pues el acepto puesto en la singularidad de las haciendas locales frente a la estatal; aunque no citada ésta expresamente, por exclusión se deduce al efectuar la delimitación de aquellas. La Hacienda estatal será una Hacienda impositiva o fiscal (valga la redundancia), frente a la Hacienda Local que será una Hacienda más contributiva, cooperativa o de servicios. Por esta vía, automáticamente, las Haciendas locales quedan configuradas con notas sui generis, en todo caso, no estrictamente impositivas; por aquí se puede derivar que las cont. especiales, a través de las cuales virtualizará este proyecto, este principio financiero del interés, no se confunden ni son estrictamente impuestos.

Más aún, el propio proyecto sacará de su afirmación de principios unas conclusiones, que son estas:

"Son manifestaciones de este designio (el que las Haciendas locales se apoyen en el principio del interés):

- 1ª La amplitud de las facultades concedidas a los Ayuntamientos para el establecimiento de contribuciones especiales y derechos y tasas.
- 2ª La obligación de anteponer el establecimiento de dichos gravámenes, al de los impuestos".

Es verdad que este planteamiento en cierto sentido encierra un desplazamiento, porque orilla el problema de la capacidad impositiva y descubre y defiende un sucedáneo. El Estado deja de plantearse con esto cuáles deben ser los impuestos municipales, y por rebote, confiesa que estos le pertenecen casi en exclusiva, facultando en última instancia a las Corporaciones locales a percibir impuestos, pero si, solo bajo forma de recargo sobre sus impuestos y aún admitiendo la posibilidad de que el legislador en este proyecto reconoce que las entidades locales tengan impuestos, estos juegan solo un papel secundario y subsidiario. Lo que indirectamente, significa que potenciaba hasta el máximo esos otros ingresos: concretamente, las contribuciones especiales. Si las Corporaciones locales deben vivir en lo mínimo de impuestos, esto quiere decir que deben vivir a lo máximo de contribuciones especiales.

Al mismo tiempo que les califica de "gravámenes", conviene subrayar el acercamiento que hace de las mismas "a los derechos y tasas", lo que suscitará desde entonces el problema de su delimitación, problema que aquí solo citamos. Lo que si es cierto es que todos estos gravámenes se inspiran en una nota común: la de beneficio o interés, que aparecen definidos, negativamente como "no impuestos" y que forzosamente deberían ser utilizados por las entidades locales antes de recurrir a los impuestos; es una defensa del Estado que procura defender así las fuentes de sus impuestos, evitando la intromisión local, sin que esta hubiera ejercitado sus facultades sobre aquellos otros "gravámenes".

2) razones de justicia:

"La enérgica afirmación legal del carácter....de las contribuciones especiales y de los derechos y tasas, respecto de la imposición en sentido estricto, es siempre una exigencia elemental de la justicia, pues la exacción de contribuciones para costear totalmente obras y servicios que aun siendo de interés público, benefician especialmente a personas o clases determinadas, constituye un despojo legal de los contribuyentes, en favor de los intereses particulares, por todo el importe en que estos son especialmente beneficiados".

Con esto, el anterior principio de interés o beneficio se convierte, de ser un principio de la ciencia del DºTributario, en un principio de justicia, de la más estricta justicia conmutativa, en la que en lo que algunos se benefician necesita ser compensado con el correspondiente pago por los mismos de la contribución especial y no cargado a la cuenta general de todos los contribuyentes. Es como un principio de Dºnatural que exige el pago en justicia de aquello que cada uno disfruta, de más o en más, en comparación con el resto de los ciudadanos. Esto pide y reclama la imposición obligatoria de las contribuciones especiales, en aquellos casos en que se den los supuestos básicos de las mismas; subrayamos los términos "imposición obligatoria", y no solo la prevista anteposición obligatoria de su cobro, por delante de los impuestos (con lo que se pone de relieve la contradicción de este postulado con el equivalente normativo facultando a los Ayuntamientos a su imposición pero no obligándoles, que es justamente como veremos una de las novedades recientes). Esta visión de las cont. especiales como respuesta a un problema de justicia, nos sirve para ver en ellas algo más que un instrumento de DºTributario; con ellas, no se concibe únicamente la aplicación de la potestad tributaria, sino que precisan un mandato, una obligación dirigida en este caso a la Administración pública local para su cobro; si la potestad tributaria se califica de "soberana" y como la más soberana de todas las potestades (), la idea de obligación la es incompatible; solo por el camino del DºAdministrativo que concibe ciertas potestades como "funcionales" u obligatorias en su ejercicio y aplicación, puede encontrarse una salida a lo que rigurosos términos tributarios no la tiene; tampoco la referencia contenida en la expresión "despojo legal" tiene explicación desde la exclusiva perspectiva del DºTributario; como tal despojo no tiene encaje en este Derecho y si en aquel Derecho que como el Administrativo abarca instituciones que aunque sea por contraste delimitan ese despojo, que junto con instituciones sinónimas como la confiscación, el decomiso, etc, solo se precisan previa referencia a la institución antagónica, tan típicamente administrativa, como es la expropiación forzosa. A sensu contrario, conforme con esta visión, las contribuciones especiales operan como instrumentos similares a la expropiación, habilitados en el justo título, de una potestad que la Administración debe de ejercitar obligatoriamente en donde la regla del interés pública cobija la defensa del más riguroso principio de justicia, evitando el perjuicio de las relaciones de justicia conmutativas, que son mayoritarias en una comunidad local.

3) Razones del propio funcionamiento de los servicios municipales:

"...la movilización de estos gravámenes...es no solamente exigencia de justicia, sino también de conveniencia, ya que de hecho dará facilidades para la extensión de las obras y servicios municipales rompiendo con el círculo vicioso que la Comisión de Consumos ha caracterizado con precisión de este modo: no hay derechos, porque no hay servicios; y no hay servicios, porque no hay derechos".

Se está pensando en la autofinanciación de los servicios municipales, dándoles la amplitud que reclaman las circunstancias de la época; con esto, las Haciendas locales salarán de su tradicional mínimo de subsistencia, en que los recursos recibidos apenas servían para compensar los servicios mínimos. Con estos gravámenes (contribuciones especiales y derechos y tasas), se proporcionan a tales Haciendas los medios imprescindibles para salir de su atonía, sinónimo de inactividad. Para nada se habla de ampliación y extensión de competencias ni de habilitación de nuevas o más importantes funciones, sino que indirectamente se está reconociendo la imposibilidad de llevarlas a cabo por la hasta entonces insuficiencia de ingresos, lo que se confiesa claramente. Se establece una relación inmediata y causal entre los nuevos gravámenes y la ampliación y mejora de los servicios municipales; el número y calidad de estos vendrá en función de la percepción de aquellos. Las Corporaciones locales solo podrán tener servicios municipales si recaudan esos gravámenes (cont. especiales y derechos y tasas), con lo que se les ofrece una fórmula de interesamiento en su percepción, sabiendo que en todo caso el recurso a los impuestos es subsidiario y que para montar tales servicios no puede recurrir a estos.

4) razones recaudatorias:

Por la urgencia de la reforma reclamada por las Haciendas Locales, se otorga un poder casi taumáturgico a estos gravámenes, depositándose en ellos, como ya hemos dicho, la base del futuro engrandecimiento y mejora de los servicios municipales. Se considera que el principio fundamental en que se inspiran, engendrará rápidamente los ingresos que tan perentoriamente estaban instando los Ayuntamientos para emerger de la inercia que colocaba a sus Haciendas en rígida dependencia de la voluntad y arbitrio estatal; a esto se alude con las siguientes palabras:

"Añádase a lo expuesto, el que las características del estado actual de las Haciendas Municipales y de su período de transición, obligaban especialisimamente al Gobierno, en este sentido, por la razón sencilla y evidente de la tributación real y directa de que disponen los Municipios".

Y sigue arguyendo:

"Por muy grande que sea el pesimismo en efecto con que se mire la actitud de las contribuciones reales y directas para hacer efectivo el gravamen de intereses particularmente beneficiados, por la acción municipal...es innegable que hay una extensa zona en que la contribución real y la tasa pueden sustituirse entre

si, y las leyes más modernas de Europa sobre exacciones municipales reconocen de plano y sin reservas la posibilidad de esta sustitución".

5) razones sociopolíticas:

Que cierran todo este proceso argumental y razonador en pro de unos gravámenes desconocidos, al menos, con el empuje que se intenta darles. Mediamente con ellas se está aludiendo a los cambios experimentados por la misma sociedad que a nivel local no solo pide sino que necesita mejores y mayores servicios municipales; sin embargo, aquí comienza a operar la doble cara del principio de beneficio. Aunque formulado abstractamente como hasta ahora vamos viendo, aparece totalmente justificado, posee un aspecto que con frecuencia se hace pasar irrelevante-y decimos se hace pasar, porque así sucede intencionalmente:-ese aspecto es que el principio de beneficio si bien parece de la máxima justicia, puede caer en su exclusivismo en la máxima injusticia, ya que el principio de beneficio aplicado rígidamente supondría que solo podrían hacer uso de los servicios, aquellos que pueden pagarlos; por este lado, se restringe el número de tales servicios, restricción motivada por la misma demanda limitada. Para ampliar ésta, se abaratará el coste distribuido de los servicios, con lo que al mismo tiempo que se mejora-al aumentarlo-el número de usuarios, se disminuye para los que podían recurrir a ellos, sin necesidad de bonificaciones. Más aún, se libera de la obligación de financiar tales servicios a aquellos que debían pagarlos a través del pago de los oportunos impuestos. La relevancia puesta en este principio de beneficio va en descargo del otro principio fundamental de tributación: el de capacidad económica. De ahí, el interés que desvelan estas razones sociopolíticas que denotan la existencia de una clase poderosa que intenta disminuir sus cargas tributarias recurriendo a un aparente principio lleno de justicia como es el de beneficio-que pague quien se beneficia del servicio-. Surge el gran interrogante social de las contribuciones especiales por debajo de la más aparente y objetiva justicia: si solo disfrutarán de servicios los que pueden pagarlos, podrá decirse que solo se realizarán tales servicios y obras, en aquellas zonas donde los usuarios podrán pagar el beneficio que les proporciona. En el fondo se da un giro puesto que si bien de casi todos los servicios, disfrutaban todos los vecinos de una localidad, por el principio distributivo de sus cargas conforme al beneficio, la carga se distribuye entre mayor número, entrando a pagar los que no lo harían por la vía del principio de capacidad económica; o viceversa, los posibles contribuyentes ven reducir su carga con la aplicación del principio de beneficio, que si bien en principio puede resultar justo, no lo será realmente cuando en virtud de él, alguien no puede usar un servicio (o disfrutar las mejoras producidas por la ejecución de una obra) porque no puede pagarlo, por muy necesario y urgente que el servicio sea en si.

Con esto destacamos el trasfondo sociológico de las normas jurídicas y de las declaraciones, llenas de aparente buena fe, de los principios, como ahora podemos ver, de la cita literal del siguiente párrafo:

"Comparado con el régimen actual, el que se propone (de contribuciones especiales y derechos y tasas), hay en este una extensión de la materia objeto de gravamen, extensión que responde al pensamiento capital del proyecto y a un estado bien definido de la conciencia nacional, en cuanto a la justicia tributaria.

Acontece a veces que el acuerdo de un Ayuntamiento, de establecer tales o cuales pavimentos, tales o cuales sistemas de alumbrado de determinadas vías, da motivo para que se hable más o menos claramente de favoritismo, y a que la calumnia haga presa en la honra de los concejales. La razón o la sinrazón de esas acusaciones es totalmente indiferente en nuestro caso: lo interesante es el estado de conciencia a que responde, el claro reconocimiento de que se trata de beneficios particulares costeados por el común, es decir, de casos típicos de aplicación de contribuciones especiales, derechos o tasas".

Diríamos que se recurre a una razón "pro domo sua": el propio autor de la norma, que a sí mismo se acusa, se defiende; todo queda en el mismo recinto. Las posibles objeciones a estos gravámenes basados en el beneficio que cada uno obtiene de determinadas obras e instalaciones municipales desaparecen al admitirse la existencia de irregularidades, de no devengarse. Es como si se dijera: que el que no quiere pagar o no quiera reconocer la justicia de su pago, aténgase a las consecuencias de la injusticia de un favoritismo. Se ejerce un tipo de coacción indirecta, por el procedimiento de señalar los posibles males que se producirían de no avenirse al pago de lo que cada uno disfruta. Se cierra así el círculo de justificaciones y razones en orden al establecimiento de unos gravámenes que como las contribuciones especiales se sujetan al principio del pago para poder disfrutar de un servicio y del beneficio recibido como previo para efectuar dicho pago.

b) concepto y clasificación de las cont. especiales:

El art. 8 de este proyecto define las cont. especiales de este modo:

"Contribuciones de las personas o clases especialmente interesadas en determinadas obras o servicios costeados con fondos municipales, al coste de las obras o servicios".

Es de interés esta descripción de las cont. especiales, no solo porque no se emplea expresamente este término de "contribuciones especiales", sino el de "contribuciones de las personas o clases especialmente interesadas", lo que es sustancialmente distinto, ya que mientras lo primero sustantiviza una figura tributaria que a partir de ahí, por su mismo nombre, se diferenciará de las restantes, la otra expresión no singularizará más que los obligados a su pago, pudiendo confundirse en sí misma con las restantes contribuciones, o sea, con los impuestos. Quizás aquí haya sucedido algo parecido a lo que ha ocurrido con la figura jurídico-privada del "cuasicontrato"; si queremos seguir las explicaciones de Scialoja y Pachioni: unos comentari

tas apócrifos de las Instituciones justinianas produjeron la transposición, individualizando, primero, nominalmente, y más tarde, sustancialmente, la figura referida frente al contrato. Algo parecido ha debido suceder con las contribuciones especiales; en este proyecto se las califica como tales en función de las personas obligadas a su pago. El tránsito a la denominación/independiente se hará gradualmente, sin solución de continuidad y sin el cambio se tenga conciencia ni pruebas de ello.

Lo mismo puede afirmarse en relación a las presuntas clases de contribuciones especiales; si el autor del proyecto carece de conciencia sobre el significado y autonomía de la denominación, mucho más le faltará respecto a unas pretendidas clases con que desde entonces se ha tipificado a las contribuciones especiales; ninguna tajante ni radical separación de contribuciones especiales por aumento de valor y cont. especiales por beneficio especial puede desprenderse del contenido de este proyecto. Únicamente lo que se deduce es un caso o modalidad general, como forma de ellas más frecuente en la práctica, cuyo origen le atribuyen al ~~xxxxxx~~ ^{beneficio especial} ~~xxxxxx~~, y otra subespecie o subclase de esta que vendría representada por las que producen un ~~xxxxxx~~ ^{aumento de valor} ~~xxxxxx~~. Que sea esto lo que tiene delante el autor del proyecto se aprecia bien con el siguiente texto:

"La estructura del proyecto en la relativo a contribuciones especiales de los interesados particularmente en obras o servicios costeados por los Ayuntamientos ha sido motivo de dudas y vacilaciones. A la verdad, el caso más general de estos gravámenes es tan claro, corriente e indiscutible, que la solución que a primera vista se ofrece consiste en afirmar como generales las disposiciones que le conciernen y regular especialmente los casos en que sin existir un aumento suficiente y bien determinado del valor de ciertas fincas, las cuotas de los propietarios pueden elevarse por encima de la tasa normal y tener por base aquellos incrementos de valor..." (de la Exposición de motivos).

La separación creemos tiene notables consecuencias, que no se han apreciado ni utilizado para interpretar los textos posteriores-entre ellos como veremos, el vigente-, porque de conformidad con estas líneas, la cont. especial se devengará siempre que se produzca un beneficio del mismo carácter, y solo es aquellos casos en que resulte posible la fijación de un aumento concreto determinado de valor, cuando operará la otra modalidad, más como base de un recargo, que como tipo autónomo, lo que parece obvio de acuerdo con una interpretación literal del párrafo transcrito. Resulta sorprendente la perspicacia que revela el proyecto al configurar el simple beneficio especial como supuesto básico en el origen de la obligación de pago de las cont. especiales, frente al más riguroso del aumento de valor, visión que si se hubiera tenido en cuenta por todos los proyectos y normas posteriores hubiera evitado excesivas polémicas y sobre todo, al aumentar la flexibilidad de la misma figura de las cont. especiales, hubiera ampliado enormemente sus mismas posibilidades de arraigo y eficacia. Por no haber seguido considerando con el mismo valor esta separación y planteamiento, las con.

tribuciones especiales no darán lugar más que a falsas complicaciones que repercutirán tanto en el prestigio de la figura en si como en su aplicación y utilidad.

El resto del proyecto no hace más que confirmar esto; así su art. 12 establecía:

"Las contribuciones especiales a que se refiere el art. 8, podrán ser impuestas en los casos siguientes:

- A) cuando por efecto de las obras se produjese un determinable aumento del valor de ciertas fincas;
- B) cuando las obras o servicios costados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas, o se provocaran especialmente por las mismas, aunque no existieran aumentos determinables de valor".

Estimamos este precepto, como decisivo; aparentemente se trastrueca la línea programática de la exposición de motivos, por cuanto lo que en esta, aparecía como secundario o en segundo plano—los aumentos de valor, que allí solo servían para añadir un plus al importe normal, pudiéramos decir, de la cont. especial por beneficio especial, aquí y ahora, pasan al primer lugar, lo que solo es aparentemente, obedeciendo acaso al procedimiento de formular antes el caso más específico, para ir luego al más general. Además resulta que en el ap. b), se repite la definición de las cont. especiales hecha en el art. 8. Sin embargo hay que reconocer que esta enumeración sucesiva ha servido para confundir y para elevar a la máxima razón de ser, al aumento de valor, lo que ha sido origen de las controversias a que nos hemos referido y principalmente a la complejidad de la figura, que no hubiera existido si desde un primer momento se hubiera interpretado el anterior precepto de acuerdo con lo que vamos exponiendo: poner el beneficio especial como la verdadera razón de ser de las cont. especiales, y dejar el aumento de valor solo para aquellos casos en que fuera precisamente posible y viable su fijación., y esto como una operación subsiguiente a la de señalamiento de concurrencia y presencia del beneficio especial, de forma que este sería el que había que mirar siempre si existía y una vez, solo entonces, respondido afirmativamente entrar en la investigación de si concurría además el aumento de valor. Basta fijarse en la limitación del ap. A), en que solo se contemplan las obras, a diferencia del ap. B), en que se alude a estas y a los servicios, como causantes de un posible beneficio especial, para deducir que solo indica una anteposición del supuesto más específico sobre el general, pero no la asunción del papel y función de este último, como se ha pretendido. Si se habla del retorno a los orígenes para aclarar planteamientos que el tiempo ha hecho confusos, es por lo que insistimos en esta interpretación, ya que nos sirve para explicarnos todo el proceso ulterior así como de criterio en cierto modo auténtico sobre una normativa, que aumenta en confusión y olvida sus orígenes y antecedentes.

Confirmaría el anterior sentido la misma terminología usada, cuando habla de "aumentos determinables..." lo que evidentemente no tiene ninguna semejanza con "determinado", con lo que aumentaría su analogía con el simple beneficio especial, que solo aquí vendría cualificado por la susceptibilidad de fijarse en un aumento determinado de valor. Pueden señalarse no obstante algunas diferencias, en cuanto los aumentos de valor repercuten y se concretizan en fincas, mientras que el beneficio especial afecta a personas o clases especialmente determinadas. Lo que el beneficio especial servía para valorar muy abruptamente, se perfecciona con el criterio del aumento de valor, pero solo como complementario de aquél; una preocupación excesiva y exagerada por cada caso concreto, dentro ya del marco de justicia a que responde en sí misma la institución de las cont. especiales, explicará el por qué de la introducción y referencia a tal aumento. También, de la exposición de motivos extraemos el siguiente párrafo:

" En las normas generales de unas y otras, se ha computado la consideración de la capacidad económica. Esta solución positiva no responde a una creencia unánime de los teóricos, pero sí al desenvolvimiento actual del Derecho en Europa, y lo que para nosotros era más importante: a la tradición española, que llega en alguna tarifa, a la consideración individual de cada caso; no se ha ido tan lejos en el proyecto, donde la capacidad figura como una mera norma de graduación de los gravámenes".

Ninguna de las palabras utilizadas en este párrafo resulta superflua sino más bien todo lo contrario; por de pronto es revelador la alusión a la falta de unanimidad de consensus de los teóricos sobre si deber introducirse referencias a la capacidad económica en una figura como esta de las cont. especiales, y es así, porque introducir tal idea va en contra de la misma finalidad de la cont. especial, cuya aplicación se hace a título del principio de beneficio o interés, pero no en el de capacidad, extraño, por tanto, a su naturaleza. La idea de aumento de valor sería una tentativa de virtualizar tal capacidad en el campo de las cont. especiales, para graduar su importe; para nada más; para hacerlas más justas, en un intento de rizar el rizo, ya que si la cont. especial es más justa que el impuesto en aquellos casos en que es exigible, la fijación del aumento de valor la haría aún más justa en relación con los casos en que se devenga solo por beneficio especial.

Si a las dificultades intrínsecas que guarda todo procedimiento de fijación de valor, cuya objetividad siempre es aparente y enfrentada con la que el sujeto afectado considera producida, agregamos la inclusión de un precepto como el 13 del proyecto, tendremos todo ese cúmulo de inconvenientes que actuaron ya desde su inauguración como un lastre de una figura sobre la tantas esperanzas se habían puesto, tanto desde el plano de la justicia como desde la eficacia. Ese precepto, relacionado con la controversia que en sí lleva toda fijación de valor, contribuiría a que las Corporaciones locales descuidasen y temiesen la aplicación de una normativa que no iba más que a originar conflictos y reclamaciones, corriendo con el riesgo tanto de una

futura insolvencia del obligado, como a un retraso en el pago como a una definitiva y posterior exención, sin posibilidad de recuperación. Dicho artículo decía:

" La interposición del recurso contra los acuerdos municipales relativos a las cont. especiales, no suspenderá en ningún caso la ejecución de las obras y servicios, a menos que las reclamaciones de los llamados a contribuir fueran contra la cantidad a repartir entre ellos; en este caso, no se suspenderá tampoco dicha ejecución, si el Ayuntamiento asignara al pago de las obras o servicios, cantidad bastante, en el caso de prosperar los recursos de los interesados en este extremo".

Si no fuera porque el calificativo pecaría de superficial, juzgaríamos este precepto como una declaración llena de ingenuidad; el que las obras no se suspendan por reclamaciones interpuestas contra las cont. especiales no significa más que el Ayuntamiento sin cobrarlas y con el riesgo de no recuperarlas debe arrostrar su ejecución, haciéndose cargo de todos los gastos, por supuesto, incluidos los de aquellos que por reclamar se han visto liberados momentáneamente o acaso, definitivamente- de la obligación de contribuir. Es evidente que los inconvenientes se ponen a cargo de los Ayuntamientos mientras que los particulares se ven con la ventaja de ver aplazada al menos su carga tributaria, si reclaman.

Si todo esto fuera poco, el cobro o recaudación de las cont. especiales por aumento de valor se veía incrementado en relación con el que suponía el de las mismas contribuciones por beneficio especial, porque a diferencia de éstas que podían ser recaudadas por el sistema de arrendamiento, cuando a este hubiese acudido el respectivo Ayuntamiento para cobrar sus exacciones, quedaban excluidas de tal sistema las cont. especiales por aumento de valor, lo que significaba que el Ayuntamiento debería cobrarlas directamente, aunque sus restantes exacciones fueran cobradas por el sistema de arrendamiento, lo que tiene una explicación lógica dada la relación Administración-sujeto obligado necesaria para llegar a la fijación del aumento de valor; o sea, a la dificultad de proceder a esta fijación, se añadía la de un procedimiento recaudatorio particular.

El art. II7 era el que disponía:

" No podrá arrendarse en ningún caso la recaudación de las exacciones siguientes:

- 1º Contribuciones especiales, comprendidas en el ap. A), del art. 12 de esta Ley;
- 2º tasas de administración;
- 3º tasas sobre licencias;
- 4º arbitrios sobre el incremento de valor de los terrenos.

Menos mal que el autor del proyecto, dándose cuenta de las dificultades que encerraba la figura de las cont. especiales por aumento de valor, consideró algunos supuestos a manera de cobertura de presuntas lagunas de esta causa, de forma que al entrar en aplicación entonces las cont. especiales por beneficio especial, se consolidaba éste y reflejaba la mens legis-

latoris de ser el supuesto más general que cubría las posibles injusticias derivadas de algunos supuestos de exención por la otra causa-aumento de valor-y en los que no obstante resultaba justo gravarles porque en ellos se daba "un beneficio especial". Por esta vía, se confirmaba de nuevo su carácter general. Así por aumento de valor estaban exentos :

"los inmuebles afectos a la explotación de un servicio de utilidad pública, que sean propiedad de las empresas concesionarias, de dichos servicios, siempre que los inmuebles hayan de revertir al Estado, a la Provincia o al Municipio, sin indemnización de su valor"

Pero el siguiente párrafo-2º-del mismo art. 86, señalaba:

"No obstant, lo dispuesto en el art. anterior, cuando por efecto de la obra o del servicio, mejorasen las condiciones de aprovechamiento para el destino a que están asignadas las fincas a que se refiere el citado art. estas quedarán sujetas al gravamen correspondiente, que se regirá por las disposiciones de esta Ley, relativas a las demás contribuciones especiales".

Tenemos así trazadas las grandes líneas directrices de un proyecto en el que no dejaron de beber y copiar todos los textos posteriores relativos a nuestro trabajo, hasta el punto de que todos los errores interpretativos, la misma reacción de los artículos y el enfoque general de las contribuciones especiales tienen aquí su punto de partida y origen. Por eso, es por lo que estimamos decisiva su influencia, hasta el punto de que nuestro detenido repaso nos ha servido para acelarar algunas de las críticas que nos merecerán las normas vigentes. Ahora, ante el texto de 1.910, vemos que su autor actuó de aprendiz de brujo, ya que descubrió un principio-el de interés o del beneficio, como criterio básico en el reparto del coste de determinados servicios e instalaciones municipales-y le quiso aplicar hasta sus últimas consecuencias (las cont. especiales por aumento de valor, como manifestación dentro de aquél de la idea puramente tributaria de la capacidad económica, idea que por su misma naturaleza era extraña, por no decir, antagónica con la misma esencia de tales contribuciones especiales). La subjetivación se quiso llevar hasta la máxima intensidad con la correlativa decadencia tanto en el procedimiento como en la flexibilidad que previamente se había puesto como característica de estas contribuciones. Se quiso hacer rodar a la nueva figura de exacción, pronto pero con excesivas ataduras, que acabaría por aprisionarla y dejarla apenas sin utilidad. Quizás el mismo autor en sus ansias de perfeccionismo desconocía las dificultades de lo que creaba, creyendo que contrariamente facilitaba el camino. Su regulación quería ser tan completa, en relación con el ámbito municipal, que a pesar de su amplio articulado en el que se fijaban reglas para todas las exacciones municipales, se apreciaban algunas contradicciones no ya con su exposición de motivos, sino entre los mismos preceptos. Su pretendido enfoque unitario de las contribuciones especiales, cuyo pluralismo en principio debería responder a los distintos casos en que eran aplicables, decaía por virtud de unos artículos descoordinados, que al detallar, olvidaban aquella perspectiva.

El programa económico y financiero de Santiago Alba, de 1.916 y las contribuciones especiales.

En dicho programa es obvio que no se hace una regulación exhaustiva, y diríamos que ni siquiera frontal de tales contribuciones; al contrario, en él se incluye un esquema de nuevos ingresos estatutales, entre los que figura como novedad el impuesto sobre el aumento de valor, novedad que ha de persistir en nuestro Derecho como tal casi hasta nuestros días, en que después de algunos vaivenes, de nuevo se encaja como ingreso del Estado a partir de la última reforma tributaria de 1.964. El hecho de llevar tal nombre -impuesto sobre el aumento de valor- y el hecho de aparecer en un momento en que se está contemplando el problema de las Haciendas Locales y se está viendo para ellas como recursos más inmediato el de las cont. especiales es lo que nos lleva a prestar alguna atención a su contenido. Dentro de dicho programa se incluía un "proyecto de ley sobre aumento de valor de la propiedad inmueble y régimen fiscal" (manejamos la edición publicada por la Imprenta Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1.916, en ejemplar conservado en el Archivo central del Mº de Hacienda), en cuya exposición de motivos se decía lo siguiente, que copiamos por sernos de interés:

"La participación que en los remanentes del nuevo tributo se da a las Corporaciones Locales, aún en los casos en que el aumento de valor no sea debido a obras por estos realizadas, obedece al deseo de mejorar la situación de sus Haciendas, mediante la participación en un beneficio, al que en la mayoría de los casos, habrá contribuido muy principalmente la acción de la colectividad que ellas también representan..."

La visión a que responde este párrafo, es la de una Administración que en todos sus niveles, actúa y opera, con repercusión en el valor de las propiedades. No podemos saber si por enfocar la imposición desde una perspectiva estatal o general, el caso es que aquí se contempla como uno de los efectos más trascendentes de las obras públicas, de modo general, el del aumento de valor. Obras que pueden ser de las mismas Corporaciones Locales, o del Estado, pero que en ambos supuestos, producen el mencionado efecto. La perspectiva así como la visión, conlleva el resultado: el establecimiento proyectado de un impuesto sobre los aumentos de valor. Subrayamos esto como posible antecedente afín a las cont. especiales del mismo predicado -cont. especiales por aumento de valor-, que por este camino demostrarían su naturaleza impositiva. No obstante, se tiene presente que toda clase de obras públicas -ya municipales, ya estatales- originan tales aumentos de valor, que deben gravarse con el correspondiente impuesto. O en esta época se había renunciado a la configuración de una Hacienda autónoma o en ciertos aspectos independiente, lo que no parece admisible, dada la proximidad de esas otras fechas, como la de 1.910, del proyecto Canalejas, o las del R.D. que vamos a ver de 31 de diciembre de 1.917, introductor positivamente de las cont. especiales municipales, o se intentaba elevar los escasos antecede-

centes a un nivel mayor como era el estatal. En cualquier caso, el programa económico y financiero de D. Santiago Alba, de 1.916, parece ser un intento de replanteamiento de lo que hasta entonces existía de normativa sobre las cont. especiales, dándoles mayor ámbito, hasta colocarlas en el cuadro estatal de impuestos, al mismo tiempo que compensaba tal medida, con una mayor participación de las corp. locales en el renacimiento del nuevo ingreso. Es preciso reler el párrafo transcrito para apreciar bien su sentido; la participación en los renamientos del nuevo impuesto se ve como una contraprestación pagada por el Estado precisamente a aquellas corporaciones locales que han realizado obras productoras del aumento de valor de los inmuebles, aunque se hace una interpretación extensiva de tal realización, entendiéndose que la misma puede ser tanto material como general (en el primer caso, la obra habría sido ejecutada por la respectiva Corporación local, mientras que en el segundo, aún sin realizarla, al haber hecho otras y al desarrollar una labor de protección general, también está repercutiendo en el aumento de valor). El mecanismo es curioso por su centralismo: los Ayuntamientos no parecen poder cobrar cont. especiales, porque se les reconoce, en su lugar, participación en los ingresos recaudados por el Estado, en concepto de impuesto sobre el aumento de valor.

Entrando en el examen del articulado o de las bases del citado proyecto de ley, encontramos en ellas alusiones expresas a las "contribuciones especiales", por lo que parece constituirse una contribución especial de rango estatal, que al mismo tiempo, es sinónimo de un supuesto impuesto sobre el aumento de valor, ya que su finalidad y hasta su modo de operar serían idénticos. Así, en la base II se dispone:

"Se crea una contribución especial sobre el aumento de valor de los bienes inmuebles, que no sea debida exclusivamente a mejoras hechas por el propietario".

Tanto la denominación como la propia estructura de la figura que se califica de "contribución especial" responde a la misma idea que de la misma se tiene en el proyecto de Canalejas de 1.910. Hay aquí un matiz agregado, ya que las obras de mejora que han producido el aumento de valor de ciertos inmuebles no puedan imputarse exclusivamente al su propietario-lo que significa que estos han podido intervenir en aquellas parcialmente o aún más, aunque no totalmente-para que paguen tal cont. especial. Solo quedaban libres de tal cont. especial cuando las mejoras eran obra única y exclusiva de los propietarios; bastaba según tal base con que hubiera alguna participación pública, para que existiera base de la contribución especial.

Posteriormente se indica que que del valor actual del inmueble sobre el que se aplica tal cont. especial, se practicarán las siguientes deducciones:

- A) el importe de las mejoras hechas por el propietario;
- B) los frutos pendientes si los hubiere;
- C) las contribuciones especiales, pagadas por obras o servicios de utilidad pública, que beneficien al inmueble".

En sus primeras líneas introductorias reconoce el carácter de hito del anterior proyecto de 1.910:

"La forma en que entonces fué definida la posibilidad de modificar profundamente la eficiencia de los Municipios con independencia de la general del Estado y el mantenimiento del rigor sistemático a través de todo el proyecto...hicieron de esta propuesta (de 1.910) el núcleo de cristalización de las aspiraciones ...de reforma".

Incluso llega a considerar la posibilidad de su total e inmediata aplicación, en base a la autorización con que el Gobierno contaba, por la Ley, ya vista, de 2 de marzo de 1.917, lo que no llega a hacer por la inagotable y forzada inhibición que se obligaba a las Cortes, centrándose por ello en algunos de sus aspectos, que a su juicio, son los que requiere una inmediata aplicación:

"La carencia de un sistema amplio y eficaz de contribuciones especiales, tiene detenida la iniciativa de nuestros Ayuntamientos para gran número de obras y servicios municipales, cuyo coste debe ni puede gravitar sobre los contribuyentes por impuestos generales".

"El proyecto de exacciones municipales de 1.910 intentó por vez primera llenar esta laguna, siendo acaso esta parte de aquella iniciativa del Gobierno la que más contribuyó ...a que fuera tomado estado la opinión reflexiva sobre la reforma de la Hacienda municipal".

Y para que no hubiera ninguna duda sobre su alcance, confiesa a continuación:

"Por esta consideración, el Ministro...ha puesto especial empeño en conservar no solamente los principios, sino los mismos términos del proyecto de 1.910..."

Efectivamente; lo único que de aquel proyecto de 1.910 se pone en el presente texto es lo relativo a las contribuciones especiales, marginando todas las demás referencias a las restantes exacciones municipales. Lo que pierde en amplitud, gana en sistemática, ya que todo el Real Decreto se consagra a la regulación de las contribuciones especiales. Pero; sobre qué principio o principios las fundamenta?

Insiste en el principio de evitar con ciertas obras beneficiar a determinados intereses, para lo que no hay otra solución que "gravar" a estos intereses con una contribución especial, para compensar así el beneficio nuevo que reciben como consecuencia de tales obras. No obstante, hace una formulación tan absoluta y cortante, que realmente afirma lo contrario de lo que quiere decir. Así como el proyecto de 1.910, como veíamos, afirmaba que era preciso gravar (con las cont. especiales) para evitar síntomas de favoritismo en la ejecución de algunas obras y porque era justo que el beneficio que unos recibían lo pagasen con tales contribuciones, ahora se va a decir lo siguiente:

"las Corporaciones municipales no pueden imponer gravámenes para favorecer con sus ingresos intereses particulares".

-36-

Texto que tomado aisladamente dice todo, lo contrario de lo que realmente quiere decir, que no es otra cosa que "las corporaciones municipales no podrán recaudar impuestos (o gravar con impuestos) para favorecer intereses particulares; para ello, deben gravar estos (intereses) con "contribuciones especiales". De tanta novedad y fuerza con que se quiere revestir al principio, se cae en la redacción confusa y hasta cierto punto, paradójica. Pero no paran ahí sus intentos innovadores, puesto que inmediatamente a continuación se introduce lo que creemos es principal novedad de este texto, que este indica claramente:

"El proyecto de I.910 destacó en gran parte las contribuciones especiales impuestas en los casos de aumento estimable de valor, pero declarando en la exposición de motivos que las razones de esta distinción eran tan sólo de carácter administrativo... Y sin embargo, la revisión que ahora se ha hecho de los términos del problema la llevado al ministro... la convicción de que aquellas diferencias están en el concepto y en la esencia misma de estas instituciones".

Más novedad tan trascendental no tendrá consecuencias ("...consecuencias que no han sido deducidas en el presente decreto"), a lo que si unimos la confusa terminología empleada ("gravámenes especiales", siendo obvio que con esta expresión encubre su referencia a las "contribuciones especiales") tendremos un cuadro que por ser excesivamente presuntuoso casi queda reducido a la nada, porque lo que estima ventajoso en relación con el proyecto de I.910, es lo que nosotros hemos criticado en este último, que al distinguir dió lugar para que los posteriores intérpretes - como en este caso, el autor de este Real Decreto - dieran el paso siguiente radicalizando una separación que en aquél era puramente coyuntural y para casos muy señalados. Si aquí criticamos la confusión que esto metía en un edificio sin estrenar como era en I.910 el de las contribuciones especiales, esta crítica tiene que ser mayor ante un texto que sin práctica previa alguna, quiere que esta arranque ya de esa separación de contribuciones especiales por aumento de valor y por beneficio especial.

Separación tan radical que eleva conceptualmente a cada clase de contribuciones especiales a categorías distintas, no tendrán aquí sus naturales consecuencias, o las que deberían tener, al partirse de ella. Consecuencias por lo demás que hay que plantearse dada la arbitrariedad y casi petición de principio que les sirve de base. Parece tratarse de una intuición que para mayor realce se eleva a concepto, sin que este se particularice ni mucho menos, profundice. El art. 2º continúa definiendo a las cont. especiales de igual modo que el art. 8 del proyecto de I.910. La declaración de compatibilidad que se utiliza como una razón que refuerza la autonomía de cada clase de contribución especial creemos que en el fondo tiene otro efecto: si son compatibles es porque al ser intrínsecamente iguales ambas formas de cont. especiales, la que se produce por aumento de valor no representa más que un plus con relación a la producida por beneficio especial, actuando en

tal caso a modo de mínimo la cont.especial por beneficio especial; sería como un complemento de esta última. En el proyecto de 1.910 podría haber alguna diferencia en base a la distinta formulación que en él se hacía de los hechos que originaban las cont.especiales: las obras, por aumento de valor y obras e instalaciones, por beneficio especial. Pero aquí, se habla tanto de obras e instalaciones, como causas devengadoras de cont.especiales por aumento de valor como por beneficio especial (art.2º de este Real Decreto). Tales obras e instalaciones se detallan en relación a las que devengan contribuciones especiales por beneficio especial (art.21) pero nada se dice cuáles son las que producen las cont.especiales por aumento de valor. Evidentemente son las mismas; la única diferencia residen en su modo de actuación, ya que tales obras producirán siempre el beneficio especial; en cambio, el aumento de valor habrá que acreditarlo, o lo que es lo mismo, probarlo y fijarlo en cada caso. Podría argüirse la existencia de alguna diferencia en cuanto el art.1º del R.D.alude a que los Ayuntamientos podrán imponer contribuciones especiales en aquellas obras e instalaciones para los que son competentes, en virtud de lo dispuesto en el art.136 y sgs. de la Ley Municipal de 1.877, pero la relación citada coincide sustancialmente con esta última.

Por lo tanto, la radical separación quebra por múltiples puntos; uno más a los expuestos, sería el incluido en el art.24:

"2. Siempre que alguna cuota de las contribuciones referidas en el art.21 (cont.especiales por beneficio especial) fuese impuesta únicamente por razón de la existencia de algún beneficio económico cuya estimación en capital fuera posible, la cuota correspondiente no podrá exceder del valor estimado del beneficio"

Medida que sirve para las cont.especiales por aumento de valor, y que es realmente en lo que se convierte la que en principio—si no concurriera la posibilidad de estimación económica a que el art.se refiere—es base de una contribución especial por beneficio especial. Se puede reconocer que las cont.especiales por aumento de valor se legitiman en mayor grado que las de por beneficio especial, pero también hay que reconocer que con ello se divide la eficacia de la figura, porque el origen de esta no tiene por qué ser forzosamente un beneficio económico, ya que el beneficio que producen y por el que se devenga, puede ser de naturaleza muy diversa; reducirle al económico, y estimable y determinable como en una operación matemática es restringirle extraordinariamente y es desviar la propia naturaleza de la cont.especial que de esta forma queda casi asimilada a cualquier impuesto o arbitrio de plusvalía o sobre incrementos de valor. La regulación minuciosa que se hace para la aplicación de ambas clases de cont.especiales adolecerá mucho más que el proyecto de 1.910, de un error que tendrá consecuencias funestas sobre el buen resultado de las cont.especiales, ya que una afirmación hecha por el autor de la norma que no se acompa-

ña de sus correspondientes efectos, es dejar a tal afirmación en el vacío, pero al mismo tiempo, es poner una fuente de la que pueden emanar interpretaciones contradictorias que intentan agarrarse al tronco de una pequeña legitimidad que se apoya en última instancia en una declaración hecha dentro de una exposición de motivos. Declaración que por otra parte es la única "mejora presunta" que este R.D. representa en relación con el proyecto de 1.910.

Tal regulación minuciosa así como su sistemática y distribución tendrá efectos curadores, casi hasta nuestros días, porque aún sin pretender que el reparto obedezca a alguna razón de fondo o sustancial, el hecho de preceder la reglamentación de las cont. especiales por aumento de valor a las de por beneficio especial, daría la impresión de que las primeras eran preferentes en el orden de aplicación, lo que automáticamente, suponería que era preciso averiguar si era determinable el aumento de valor, para que la cont. especial fuera esa la elegida; pero decidida la opción, se entra en un camino laberíntico, destinado a fijar en concreto ese aumento, y al igual que el valor expropiatorio no puede fijarse a ninguna de las partes-Administración o particular-relacionadas, así tampoco el aumento de valor fijado por cualquiera de ellas resultaba admisible para la otra, con lo que el procedimiento abocaba por la misma fuerza de las cosas a una situación conflictiva, con los consiguientes retrasos para la financiación de las obras y anticipos por parte de los Ayuntamientos para que las obras continuaran ejecutándose. Se inicia así con este Real Decreto una etapa aplicativa de las cont. especiales que terminará por sustituir, por sus propios efectos, la aplicación de la modalidad por aumento de valor, por la unanimidad de las cont. especiales por beneficio especial, por la mayor flexibilidad que estas representan respecto de aquellas, y porque de este modo, estas recobran el papel y función de "caso general" que tuvieron desde un principio y que solo varió una declaración que quiso innovar sobre un texto que no le pertenecía. Con ello se aumentaban las incoherencias del texto que se pretendía rectificar, ya que al desaparecer la única razón que justificaba la distinción-el excesivo purismo del deseo de justicia del autor del proyecto de 1.910, atendiendo en cada caso no solo al beneficio sino a la capacidad económica-, desaparecía la misma razón de ser de la distinción, lo que no se vió sino por el lado contrario: se pensó que el autor del proyecto de 1.910 no había ido hasta el fin en su postura, y se estimó que era preciso y razonable dar el siguiente paso: autonomizar conceptualmente cada una de las clases de cont. especiales, sin observar que lo mismo podía hacer con cada caso dentro de cada una de las clases, por lo que habría tantas modalidades de cont. especiales como casos existentes en que fueran de aplicación. Este paso no se dió, y la dispersión quedó en los reducidos límites de una clasificación cual, con el evidente peligro de las grandes rúbricas, con ya abstracción y generalización solo se corrigen por un análisis de su contenido, que es el que nos habla de su interna identidad.

Comentario al R.D. de 21 de febrero de 1.922:

Su principal interés reside en la extensión que se hace al ámbito provincial de lo que hasta esta fecha había sido pensado exclusivamente para las entidades municipales. Recordemos que el proyecto de 1.910 solo contemple "las exacciones municipales", dentro de las cuales encaja las cont.especiales. Lo mismo sucede con el R.D. anteriormente estudiado de 1.917. Es cierto que lo mismo que la Ley Municipal preveía a favor de los Ayuntamientos la posibilidad de percibir arbitrios por el uso de determinadas obras públicas, así también la Ley Provincial de la misma fecha, había establecido análogo precepto en favor de las Diputaciones Provinciales y la misma falta de desarrollo de aquella norma, que había impedido a los Municipios recurrir a los arbitrios en ella aludidos, así sucedía también a las Provincias. Y la identidad del proceso subsiste, a la hora de fijar el punto concreto por el que iba a comenzar la reforma de las Haciendas Locales: tanto a nivel municipal como a provincial esa reforma se iniciará con la introducción y aplicación de las cont.especiales. De esto podría sacarse alguna conclusión moralizadora, y es la de que si la reforma empezó por ellas, cualquier reforma actual o futura que se haga de tales Haciendas, deberá seguir el mismo camino y empezar por la reforma o revisión de las cont.especiales, pero esto es prospectiva, distinto de lo que aquí hacemos.

Lo mismo que en el plano municipal, en las cont.especiales aplicables a las Provincias se ve un recurso fácil que puede proporcionar con generosidad los ingresos suficientes para montar o hacer funcionar mejor los correspondientes servicios públicos provinciales. Ahora bien, este intento de aplicación territorialmente extensiva de las cont.especiales, el contraste de salida un supuesto muy distinto; de ahí el interés de este intento, por cuanto a diferencia de las cont.especiales hasta entonces conocidas que podían ser llamadas "municipales", en las que existía una relación inmediata entre el sujeto pasivo obligado por ser beneficiario de la respectiva obra e instalación, en la Provincia iba a faltar al menos en principio esa relación, dado que cualquier habitante de una Provincia es antes o paralelamente habitante de un Municipio, por lo que su condición provincial es derivada de su vínculo municipal. ¿Cómo percibir cont.especiales de unos sujetos que solo se relacionan con la Provincia por medio de un Municipio? ¿Cabría la posibilidad de configurar una relación inmediata y directa entre obligado y Ente Provincial, sin intervención del respectivo ente municipal? ¿No podría concebirse correlativamente la posibilidad de concebir como sujetos pasivos obligados por ser beneficiarios de los citados servicios provinciales, a entes públicos, en este caso, entes municipales? La problemática a la que este Real Decreto se adelanta está llena de interés porque por primera vez se veía la posibilidad de extender el ámbito de aplicación territorial de dichas cont.especiales, que parecía consustancial con las mismas.

Antes de encontrar las respuestas a tales preguntas, vamos a detenernos en las principales novedades introducidas por este texto; vaya por delante que no se trata de una simple copia del texto anterior sino que regula y se enfrenta con las cont.especiales de un modo en algunos aspectos nuevo. No es por tanto una sencilla extensión aplicativa del texto de I.917, sustituyendo las referencias a los Ayuntamientos, por las Diputaciones Provinciales, sino que por el contrario, el texto en ocasiones no parece haber tenido muy en cuenta el precedente y en consecuencia parece pretender regular las cont.especiales, por una parte, para completar el ordenamiento ya existente, de ámbito municipal, y por otra, para sustituir aquella regulación.

Por de pronto, las cont.especiales por aumento de valor se devangan no solo por las fincas, sino por las empresas (art.22) y pierden su tajante separación del texto de I.917 y en este sentido, representan una vuelta atrás (al proyecto de I.910). En ese artículo se relacionan ambas modalidades con manifestaciones de un mismo género, sin ninguna autonomía conceptual:

"Los gastos de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales, relativos a obras, instalaciones o servicios que produzcan un aumento determinado de valor de ciertas fincas o empresas que benefician especialmente a personas o clases determinadas o que aun cuando no existan aumentos determinados de valor, se provoquen especialmente por las mismas...."

Fijémonos la relación que el texto establece entre los aumentos de "determinados de valor" con la referencia a que "benefician especialmente...", de forma que con tal expresión el aumento de valor se conexiona con el beneficio especial, aunque puede verse como una aclaración o perfeccionamiento de la definición de tales cont.especiales, ya que hasta entonces el aumento de valor era referible solamente a las fincas, como si estas por si mismas fuesen sujetos de tales cont.especiales, cuando realmente es porque tal aumento de valor es predicable de una persona, por la que queda sujeto al pago de las cont.especiales. Pero es que además el art.15, emplea una precisa terminología que denota el cuidado del autor de la norma, en evitar confusiones: aice así:

"Cuando el motivo de las cont.especiales consista en aumento de determinado de valor de ciertas, fincas, por efectos de obras, instalaciones o servicios provinciales,..."

Se reitera en el art.16:

"Cuando las contribuciones especiales estén motivadas por el especial beneficio que a personas o clases determinadas reporten las obras, las instalaciones o los servicios que establezca o emprenda la provincia, o cuando éstas hayan sido provocadas especialmente por clases o personas determinadas, aunque no existan aumentos determinables de valor, se procederá..."

En este texto de 1.922 se tiene conciencia de que son ambas contribuciones especiales, manifestaciones de un género común; son manifestacio-

nes las cont.especiales por aumento de valor están pensadas en relación a fincas; solo son predicables de fincas, mientras que las de por beneficio especial, se predicán de las personas: son determinados beneficios-no forzadamente aumentos de valor-que las personas reciben como consecuencia de ciertas obras. Ahora bien, ese matiz objetivo que tienen las cont.especiales por aumento de valor ofrece cierta semejanza con la base de los impuestos en los que generalmente es una riqueza con independencia del sujeto lo que estos gravan, lo que no sucede con las cont.especiales por beneficio especial que toman en cuenta un beneficio ("especial") que no es tomado en consideración por ningún tributo y menos por los impuestos. De ahí que los procedimientos de señalamiento de las bases de reparto en uno y otro caso esencialmente consisten en :

"art.15.2º,d): "relación individual y valorada de las fincas beneficiadas por las obras, instalaciones o servicios..."

Y en :

"art.16,4º,d) relación de las clases, entidades o personas individualmente designadas a quienes se considere sujetas al pago de la cont.especial".

De ahí que en las primeras, se incluya "una representación gráfica de la zona ó zonas mejoradas"; de ahí que en ellas se distinga el valor de la finca en sí-antes de las obras-, y el "valor estimado" en que aumenta, del que se restará "la cuantía del capital de las prestaciones a que los propietarios vengán obligados para la ejecución de las mejoras"; por eso, también en aquellas, "son los propietarios" los sujetos a las cont.especiales".

El mantenimiento no obstante como modalidades distintas, nos induce a pensar que sin plantearse la verdadera naturaleza de cada una de ellas, y tanto por seguir un precedente como por la misma urgencia de su introducción, originada por la misma urgencia de la reformas de las Haciendas locales, hace que se consolide por otro lado la distinción y esto aunque se parta de lo que anteriormente hemos afirmado. Prácticamente el resultado es el mismo, como consecuencia de hacer distintos los objetos, los sujetos y el ámbito de cada modalidad de cont.especial.

Las diferencias entre este texto y el de 1.917 se hacen mayores en algunos puntos concretos de la regulación; así en este último se evidenciaba que la figura se implanta con el fin de garantizar por el Estado su patrimonio fiscal, o sea, con objeto de evitar la intromisión de las Haciendas municipales en su conjunto de impuestos; el Estado tiende a procurar defender sus fuentes de riqueza hasta el máximo y con tal objeto, impone a los Ayuntamientos la obligación de cobrar las cont.especiales:

"Art.13: La imposición de cont.especiales será obligatoria para el Ayuntamiento siempre que entre los recursos del presupuesto municipal figuren recargos sobre las contribuciones e impuestos del Estado..."

Es decir, mientras haya posibilidad de reducir la carga impositiva e indirectamente aumentar el rendimiento de sus impuestos, los Ayuntamientos

deben pasar al cobro las cont. especiales. Al Estado es únicamente entonces cuando le interesan que sean obligatorias. Si tales Ayuntamientos tuvieran recursos propios y no necesitaran recurrir a impuestos, en este caso son libres de imponer o no las cont. especiales. De ser obligatorias, se preveía un control:

"La cuantía del gravamen por contribuciones especiales (en tal caso)... no podrá ser inferior a los tercios del máximo consentido por el presente Real Decreto".

Con mucho mayor tecnicismo, el texto de 1.922 establece:

"La obligación de contribuir se funda meramente en la ejecución de las obras, instalaciones o servicios y es independiente de hecho de la utilización de unas u otros por los interesados".

Aparentemente la formulación es radicalmente distinta del caso anterior; allí se formulaba una obligación a los Ayuntamientos; aquí se hace a los particulares obligados al pago de las cont. especiales, mas esto se complementa con una anterior declaración:

"Los gastos de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales...." (más arriba ha quedado transcrito)... "no podrán ser atendidos por medio del repartimiento provincial..."

O sea, que su imposición es siempre obligatoria, tanto por parte de los obligados a pagarlas, como por parte de los entes provinciales, obligados a cobrarlas. Resulta interesante la formulación de la primera vertiente; el obligado a contribuir sabe que lo está "por la ejecución de obras e instalaciones..." simplemente. Ahora, bien, si es de la ejecución resultará que la obligación nace cuando ya se han ejecutado las obras, cuando la característica de las cont. especiales es ayudar o participar en el coste de realización de determinadas obras e instalaciones. El art. 2, 2, establecía que "el acuerdo de la Diputación relativo a hacer obras e instalaciones, o implantar^o mejorar servicios en consideración a los cuales se intenta exigir cont. especiales, no será ejecutivo mientras no lo sea también la imposición de estas"; el art. 14 disponía que "los ingresos por cont. especiales estarán especialmente asignados a la dotación de los gastos de las obras, instalaciones o servicios para que aquellas fueran exigidas". La aparente contradicción entre estos artículos podría orillarse por la vía de que en todo caso, debe ir por delante el acuerdo de ejecución de las obras, instalaciones o servicios "por los que se intente cobrar contribuciones especiales", por lo que aunque no ejecutados (terminados) pueden estar en período de ejecución, y por tanto, hay obligación de contribuir. Esta interpretación es la más lógica si se quiere que las cont. especiales cumplan con su principal misión. En cualquier caso, destacable tanto la imprecisión como las aparentes contradicciones en que incurren las normas que nada habrían de favorecer tanto a la recta comprensión de la figura, como a su más perfecta aplicación. Más rotundo y menos equívoco era el texto de 1.917, al señalar que:

"las contribuciones especiales son exigibles desde la fecha en que se recibe o se inauguren oficialmente las obras o instalaciones".

El texto de 1.917, cuando se trataba de aumento de valor distincto, en el valor sobre el que habría de calcularse aquél, el del suelo y el de las edificaciones o instalaciones, con sus posibles efectos, ya que si estas "sufriesen depreciación por cualquiera causa" (art. 19) "dicha depreciación no obstará a la imposición por el incremento del valor del suelo".

Las dos grandes novedades del texto de 1.922 serán la Asociación de los obligados al pago de las cont. especiales y la ampliación del número de estos a los Municipios. Con esto último respondemos a las preguntas que nos hacíamos al comenzar el comentario: la particularidad reside en que así como en los supuestos normados de las cont. especiales municipales, del R.D. de 1.917 está contemplando obligados a las cont. especiales por terrenos o beneficios en todo caso determinados—con lo que tal condición podía ser tenida por entes públicos—por ej. el Estado o la misma Diputación provincial—siempre que sus fincas o servicios no reunieran los requisitos impuestos para gozar de la correspondiente exención—, en el R.D. de 1.922, es el término municipal el que se potencia como sujeto pasivo. La reglamentación es sumamente efectiva de forma que no se sabe ~~xxx~~ si era cada Municipio el que como tal debería pagar o si esto lo hacía en nombre de sus residentes que eran los que en última instancia deberían pagar. Es en el art. 16, 3ª, donde se disponía:

«Cuando se trate de obras, instalaciones o servicios de carácter general que afecten a varios términos municipales o a comarcas, enteras, las Diputaciones al determinar las zonas afectadas por la obra, la instalación o el servicio, y al gravar el interés que representen para ~~qued~~ una de aquellas zonas podrán distinguir entre el interés directo de ciertos empresarios y empresas y el interés que sea común en un término municipal o una comarca».

Se comienza por calificar el interés de general a varios términos municipales, y se termina hablando de interés directo e interés común. Por si esto fuera poco, este párrafo queda encajado dentro del art. 16, relativo todo él a las cont. especiales por beneficio especial, o sea, el aplicable a personas mientras que aquí se habla, si, de empresarios, pero también se habla de zonas mejoradas. Se distingue entre un interés directo y otro común, que no tienen ningún otro eco (que solo tenía reflejo en el R.D. de 1.917 en cuyo art. 23 se disponía que "las cont. especiales (por beneficio especial)... recaerán sobre las personas directamente interesadas en las obras e instalaciones"). Una interpretación viable sería que junto a personas individuales como contribuyentes, habría Municipios por todo su término, porque "el interés que sea común en un término municipal o comarca" puede significar esto: es un interés directo como el que puede tener cualquier persona individual, pero común a toda una zona—o si se quiere, a todos los ciudadanos de la misma—. Dado que una Provincia comprende distintos términos municipales, el beneficio especial podría producirse a determinados empresarios individuales así como a toda una comarca o Municipio. Es aquí donde reside la singularidad que subrayábamos de su posición como obligado a contribuir por cont. especiales; de ahí que el pá-

rrafo siguiente inequívoco:

"En este caso, cada uno de estos Ayuntamientos afectados tendrá el carácter de contribuyente al efecto del pago de las cuotas correspondientes".

Es el párrafo siguiente el que introduce las dudas sobre lo anterior al señalar:

"Las cuotas que deben satisfacer los Ayuntamientos en virtud de lo prevenido en el pár. anterior, serán recaudadas por los mismos de conformidad con las disposiciones vigentes y entregadas a las Diputaciones."

Es evidente que la recaudación existe cuando se cobra de los demás; el Ayuntamiento a sí mismo no se puede recaudar, lo que significa que las cantidades a abonar por el mismo a la Diputación en concepto de cont. especiales deberían ser abonables en última instancia por los vecinos del mismo. Aún con estas y otras dificultades más o menos latentes que surgen al analizar este punto, es curiosa esta posibilidad de hacer a los Ayuntamientos por todo su término, sujetos pasivos de las cont. especiales, como un medio de participar en obras provinciales que fueran beneficiosas a todo un Municipio, por cuanto este procedimiento podría generalizarse y llegar hasta el Estado, el cual podría, siguiendo el ejemplo, poner contribuciones especiales tanto a Provincias como a Municipios, con lo que todas las obras estatales podrían financiarse con tales contribuciones.

No obstante, la inclusión de esta previsión es paradójica y extraña. Aunque natural dentro del proceso lógico de configuración de unas contribuciones especiales de ámbito provincial-la novena, forzosamente diríamos, debería radicar en tal previsión-, lo cierto es que su falta de desarrollo hacía que quedara en el aire, llena de incertidumbre; ni el R.D. incluye a un ente institucional como es un Ayuntamiento en la enumeración de sujetos pasivos a las cont. especiales en el art. 2, a no ser que se entienda hecha tal inclusión dentro del escueto término que este usa de "personas", ni en el resto de su articulado hay ninguna otra referencia. El ensanchamiento, consciente o inconsciente, que se pretendía de las cont. especiales quedaba por falta de precisión y complemento, solo en un párrafo cuya insuficiencia le harían difícilmente aplicable. Los Ayuntamientos podrían argüir que aunque todo el término municipal era el mejorado como efecto de una obra provincial, tenía que ser una obra "muy del común", para que justificadamente admitiese el pago a nombre propio; una obra que beneficiase a todos por igual y de la que nadie puede entenderse más mejorado que otros; o sea, el término municipal como beneficiario; más aún así, supuesto extremo siempre ese Ayuntamiento podría objetar que en definitiva los beneficiarios eran los vecinos, con lo que sobre ellos debería recaer el pago y por tanto, la sujeción a las cont. especiales. El Ayuntamiento es una persona moral, integrada por personas físicas y jurídicas e intereses muy concretos y personificados. En teoría, la condición de obligado a cont. especiales in-

puesta a los Ayuntamientos, parece aceptable, e incluso debían ser los únicos en tal plano, sobre todo, en un R.D. que como el que estamos examinando se titulaba de cont.especiales provinciales, por lo cual, para diferenciarlas de las municipales, una vía podría ser la de la singularización del sujeto, de forma que serían las personas individuales o sociales las sujetas a las cont.especiales municipales y serían los distintos Ayuntamientos los posibles sujetos a las de carácter provincial. Se evitarían así problemas de colineancia, aunque paralelamente se restringiría el ámbito de eficacia de las mismas, ya que solo serían percibibles, cuando hubiera al menos un Ayuntamiento que pudiera enteraerse en su totalidad mejorado por la correspondiente obra provincial. La colineancia se da desde el instante en que tanto el Ayuntamiento como la Diputación pueden cobrar cont.especiales de unos mismos sujetos, en potencia, aunque la similitud con la vía fiscal haría desaparecer este inconveniente (el mismo ciudadano paga impuestos al Estado, a la Provincia y al Municipio). En cualquier hipótesis esta vía rompe con el excesivo localismo de las cont.especiales y les ensancha al ámbito provincial como preparatorio acaso del estatal. Las vacilaciones en la configuración del supuesto, le hicieron fracasar, porque se poco vale imaginar a los Ayuntamientos como posibles contribuyentes por cont.especiales, para terminar viendo detrás de ellos a los contribuyentes particulares, sobre los que aquellos habrían de recausar lo que luego entregarían como propio. Bien claramente lo dice esta otra frase, del párrafo en parte ya transcrito:

"...si los Ayuntamientos incurrieran en mora, las Diputaciones pasarán sin trámite procesar al reparto de las cuotas entre los contribuyentes de cada término, ateniéndose para ello a la forma establecida para las exacciones municipales. En este caso, las cuotas se entenderán para todos los efectos devengadas directamente por las Diputaciones".

La otra novedad es la regulación detallada de las Asociaciones de contribuyentes, de aplicación común a toda clase de contribuciones especiales, con un cometido:

"amparar los derechos del grupo de contribuyentes y les de cada una de éstos, y fiscalizar la observancia de las cláusulas y los preceptos a que deban sujetarse la exacción y la inversión de las cantidades prefijadas".

Solo conjeturas pueden formularse el por qué de esta introducción; el carácter gravoso o de carga económica singular de unos vecinos-contribuyentes frente a otros, a diferencia de las cargas impositivas por definición generales; la misma razón o "motivo" de las cont.especiales que exigiría una mayor justificación que la simple alegación por las Corporaciones locales; el tema entonces en boca de la defensa del individuo y sus libertades, frente a los poderes públicos, en todos los campos—siendo uno de ellos, este—, etc pueden entre otras causas justificar la aparición de un órgano que como pagador y representante de los contribuyentes actúa tanto en su defensa como en vigilante y control de la ejecución de las obras e instalaciones que devengan cont.especiales.

Como datos más sobresalientes de tales Asociaciones, aparecerán los siguientes, que citamos porque de aquí va a arrancar una experiencia de la que en la actualidad se predica el fracaso total, al menos sobre las líneas que le han dibujado. Es de destacar que aunque calificadas de "asociación", no se le atribuye ningún otro adjetivo; es una asociación a secas, de la que formaban parte "las personas o entidades a quienes afecte la respectiva cont. especial" "por este solo hecho". Una asociación que se entendía constituida ex lege, es decir que existieren contribuyentes, y antes de darse unos estatutos. Sus órganos eran la Asamblea general, la Junta de cinco delegados. Lo curioso es que tanto las contribuyentes como la misma Asociación podían desconocer su constitución como que al Presidente de la Diputación se le imponía la obligación de "convocar y presidir" la primera sesión de la Asamblea, que habría de tener lugar "antes de que se comiencen a percibir las exacciones". El papel de la Asamblea no era otro que designar a cinco de sus miembros como integrantes de una Junta de Delegados, los cuales junto con otros cinco diputados designados por la Diputación constituirían una comisión especial que era únicamente la "facultada para intervenir y revisar todos los actos y contratos concernientes a las obras, instalaciones o servicios que hayan ocasionado la contribución especial, así como para censurar y comprobar las cuentas" (este, como todos los entrecomillados de este párrafo, corresponden al art. 17 del texto del R.D. de 1.922). Era a esta comisión a la que se le encomendaba exclusivamente toda la función de la Asociación. No hay ningún otro detalle y esta era la estructura de tales Asociaciones. El número de miembros de la Junta debía ser de cinco, que eran el mismo número de diputados que con aquellos integraban la Comisión especial, a que hemos aludido; estaban igualmente representados en la Comisión, por tanto, los afectados o contribuyentes particulares y la Diputación; no existía ningún voto de calidad sobre su presidente que no era más que el miembro de más edad. A la Asociación no se le califica por ninguna parte, ni a sus órganos. Solo a la comisión se le atribuye el carácter de "especial", lo que no es mucho. Tampoco se pone como ya hemos visto ningún requisito, al margen del de contribuyente, a los miembros de la Asociación. Curiosamente la múltiple referencia plural que a lo largo del R.D. se hace de las "contribuciones especiales", aquí encontramos la única singular, a manera de un arquetipo: "...servicios que hayan ocasionado la contribución especial". Toda clase de cont. especiales originaban el nacimiento de esta Asociación, a la que se le obliga a formar sus estatutos, sin que se entre en pormenores de alcance de los mismos ni el de su esfera de actuación, excluyendo sin embargo de ellos a la Comisión especial, así como a sus competencias. La asociación, una vez constituida, pasaba a ocupar un papel pasivo, como a la sombra, igual que todos sus órganos, actuando en su nombre la Junta de Delegados cuando integraba la comisión especial, con el parafórico caso de que entonces dejaba de ser Junta. Succedía como si para cumplir algún papel tenía que asnaturalizarse e integrarse en un órgano que ya no era únicamente de la Asociación, aunque no pudiera decirse que fuera ajeno.

La Reforma de las Haciendas locales de Calvo Sotelo:

De los anteriores textos, hasta el Estatuto Municipal y el Provincial de Calvo Sotelo no hay ninguna mención de interés sobre el tema objeto de nuestro trabajo. Es obvio que no toda la reforma va a ser objeto de nuestro examen, sino solo aquella parte relativa a las Cont.especiales, que va a ser justamente la parte menos novelesca de la misma, lo que confirma algo que ya venimos repitiendo: el legislador se preocupa poco-o se va ocupando de las cont.especiales sin ocuparse de su enfoque científico; les contempla y regula, pero sin entrar en honduras, ni plantearse el por qué de las mismas. Lentamente, el único argumento justificativo será el de su existencia, y por tanto, de su pasado. Como se han venido cobrando, habrá que seguir las cobrando. Se repetirán preceptos, se copiarán textos anteriores y se mantendrán disposiciones que serán buen reflejo de la inercia-¿temor?-de legislador sobre la figura de las cont.especiales. Para aportar una prueba de esto, basta con trasladar aquí el texto del art. 218 del Estatuto Provincial de 1.925:

"Las contribuciones de personas o clases especialmente interesadas en determinadas obras, servicios o instalaciones provinciales, se acomodarán a lo prevenido en el Real Decreto de 21 de febrero de 1.922".

La cita nos sirve para enlazar por su contenido perfectamente con el texto anteriormente estudiado. La remisión en bloque permite que el texto entre en el Estatuto en su totalidad, sin ninguna modificación, tal como era. No existe ningún motivo para que estas cont.especiales fueran recogidas como hasta entonces habían sido, y no existía por cuanto dada que su implantación había tenido causas muy señaladas de oportunidad y urgencia las circunstancias de su nacimiento fueron muy distintas de las que van a regir ahora, en donde será todo el conjunto de las Haciendas Locales el que se revisará. La reforma de estas Haciendas que había venido postergándose y que había motivado por ello la disgregación de las cont.especiales, que se habían implantado aisladamente, iba a ser el punto de mira de Calvo Sotelo que termina por fabricar su reforma, sin que en ella se retocara lo que había tenido existencia independiente. ¿Significaba que las cont.especiales tal como habían ido siendo reguladas eran plenamente conformes con el resto de los elementos de las Haciendas Locales que surgen ex novo? ¿O no sería más bien que dentro de ese conjunto de elementos nuevos, aunque unidos a ellos, tenían y continuaban teniendo vida independiente las cont.especiales, en razón de su particularidad? Lo cierto es que mientras aparecen nuevas figuras impositivas y se procura dotar a los entes locales de unos recursos mayores e independientes de los del Estado, reforzando así su autonomía, las cont.especiales salvo ligeros retoques seguirán siendo lo que fueron, subsistiendo con todos sus deficiencias y lagunas. Al comprobar esto, se aprecia que la reforma fue mucho menos de lo que pretendió ser, y prueba de ello han sido todas las reformas y modificaciones ulteriores.

Se ha dicho mucho de la reforma de Calvo Sotelo, acaso, como eco de lo mucho que se dice en la misma reforma-Exposiciones de motivos de ambos Estatutos-. La visión que nos ofrece es amplia; más si consideramos que debido a las circunstancias políticas que habían regido con anterioridad la reforma estaba planeada y programada muchos años atrás (por ejemplo el caso estudio del Proyecto de L. 910 de Camalejas) no había podido ser discutida por las Cámaras legislativas, ni mucho menos el Gobierno había osado su introducción sin aquella previa discusión y aprobación; de ahí que éste expusiera como leit-motiv justificativo de las pequeñas reformas que hemos venido viendo tanto su respeto al órgano legislativo como su preocupación por hacer "algo" por las Haciendas Locales; lo primero se veía impedido por el mismo respeto entre los Poderes políticos, de forma que el Ejecutivo estimaba que la importancia del tema era tal-la reforma de las Haciendas Locales- que debía ser objeto de examen y deliberación por las Cortes; pero lo segundo, aún a pesar de contar con autorizaciones más amplias, le autolimitaba de modo que solo eran aspectos parciales de aquella reforma los que por el Gobierno se ponían en marcha. Y casi fué un solo aspecto de tal reforma el que fué contemplado por el Ejecutivo, como hemos visto con todos los Reales Decretos anteriores. Cuando llega Calvo Sotelo no es exagerado afirmar que se encuentra con una reforma de las Haciendas Locales ya hecha, que no precisase más que del coraje de su aplicación. No nos incumbe a nosotros detallar su trascendencia ni lo realmente novedoso de la misma en comparación con todas las reformas proyectadas anteriores no nacidas. Solo, en nuestro particular campo de las cont. especiales, ya hemos adelantado nuestra modesta opinión: su obra es escasa y causa sonrojo al investigador presente cotejar los textos que hemos analizado con lo que se recoge en ambos Estatutos; por lo que se refiere al provincial, ha quedado ya transcrito; en lo tocante al municipal es al lo que ahora nos vamos a referir.

En el ámbito provincial, hay un precepto remitido a un ordenamiento anterior, cuya eficacia y duración se prorroga. No se hace el menor retoque: todo lo relativo a las cont. especiales provinciales sigue como estaba en el R.D. de 1.922. En 1.925 el legislador o el administrador consideraron inútil elaborar una norma, unos preceptos, que en todo caso, iban a ser repetición de los ya vigentes. En cambio, en relación con las municipales el procedimiento de actuación no fué el mismo; nos debemos preguntar por qué dado que sus innovaciones son mínimas-correcciones de evidentes errores sintácticos o gramaticales del texto del R.D. de 1.917 o sustituciones de palabras corrientes por términos más técnicos, y en cualquier caso, una redacción más cuidada.-Esta es su principal nota: mejor distribución de los apartados, una presentación más cuidada, pero en el fondo casi todo sigue igual a lo dispuesto en el viejo texto. Decimos casi, por las pequeñas innovaciones. Hubiera bastado con aludir a ellas en un artículo similar al del Estatuto Provincial, para haber eliminado esta larga repetición de preceptos en que consiste el contenido del Estatuto Municipal sobre contribuciones especiales.

En los textos de I.917 y I.922 se regulan las cont.especiales en su totalidad, como directamente aplicables en todos los casos que lo fuesen, sin que a sus normas se superpusiesen preceptos de otra naturaleza (de la misma Provincia o del Ayuntamiento). Únicamente en el concerniente a las cont.especiales provinciales (I.922) había una referencia tan extraña "a las Ordenanzas" que solo en este lugar tiene sentido, cotejada con la disposición del Estatuto Municipal: en los arts. 15 y 16, justamente en sus últimos párrafos y de forma totalmente idéntica, se indicaba que :

"En vista de todas las reclamaciones expresadas... la Diputación acordará y publicará la Ordenanza por la cual se han de regir las contribuciones especiales motivadas por incremento de valor" ("la contribución especial a que esta base hace referencia").

El precepto parece colocado como un "pegote", sin saberse a que se refiere estrictamente; resulta paradójico y absurdo que tramitado el expediente y en función de las reclamaciones presentadas contra el mismo, se acordara y publicara una Ordenanza, con qué ámbito? ¿con qué duración? ¿con cuánta eficacia? Y las preguntas podían ser más. Frente a esto, el texto del Estatuto Municipal, dentro de la parte general de las Haciendas Locales, tit. IV, relativo a "las exacciones municipales", se incluye como una clase o tipo de las las contribuciones especiales, y se alude a los elementos generales de todos (una especie de disposiciones comunes a todas las exacciones); por eso en el art. 321 se dispone lo siguiente:

"Cada exacción municipal excepto las multas, será objeto de una Ordenanza.... Trátense de contribuciones especiales, autorizadas en el nº 2 del art. 316, los documentos referidos en los arts. 350 y 357, sustituirán en los respectivos casos a la Ordenanza, para todos los efectos de lo dispuesto en este título...."

La otra innovación más llamativa es la regulación de la Asociación de Contribuyentes. Por de pronto, tal regulación se inserta en las disposiciones comunes, emplazadas a la cabeza del capítulo relativo a las cont.especiales. Después, se hacen los siguientes detalles:

- A las Asociaciones se les considera "de carácter administrativo", lo que se reitera;

- se prevé su constitución bien voluntariamente, bien forzosamente, pero en ambos supuestos, bajo condiciones, desapareciendo el automatismo;

- mayor intervencionismo de la Administración, lo que paradójicamente está en contraste con lo que pudiera llamarse con terminología de nuestros días "la ideología" o la filosofía de todo el Estatuto como era, ^{8º} querés que fuese, la autonomía local (dentro de corto espacio desarrollaremos este punto).

- mayor juridicismo, y por consiguiente, formalismo.

Amplio cada uno de estos puntos. Sobre el calificativo de "asociación de carácter administrativo" se intenta hacer un acercamiento de la figura asociativa al terreno público o administrativo propiamente dicho. Es evidente que su misión no es administrar (en sentido económico) y solo muy remotamente

350
pueda verse en ella algún sistema de órgano gestor, lo que no permite desmentir la primera afirmación, lo que es conforme con lo que seguidamente se dice del mayor intervencionismo oficial o de la Administración en su constitución, y funcionamiento

Su constitución ya hemos adelantado que era doble; voluntaria, cuando más de un tercio del coste total de las obras, se sufragasen mediante cont. especiales, y en todos los demás, a voluntad de la mayoría de los interesados "representando la mayor parte del importe de las cuotas". La separación de causas parece obedecer y en cierto modo desvelar un poco el juicio que la Asociación merece a su autor. Si desaparece el carácter automático y total (en todos los supuestos se entendía constituida, conforme al texto de L.922) significa que sus méritos decrecen ya que su constitución solo se estima necesaria cuando la cantiosa sufragada por las cont. especiales revela cierta importancia de su participación; la otra fórmula voluntaria creemos que es simplemente una fórmula de respeto para el pasado al mismo tiempo que una cautela por la Administración como protección frente a posibles acusaciones de sigilo administrativo, ya que si los particulares quieren asociarse, que se asocien. Parece comienza a verse como un órgano molesto cuya constitución solo se estimula cuando la importancia de la contribución de los particulares es relevante; hasta entonces, se le orilla.

Y llegamos al tercero de los puntos señalados que es el más polémico y en cierto modo el más desmitificador de todo el proceso a que responde el Estatuto Municipal. Vamos a explicar lo de mayor intervencionismo:

- la voluntariedad constituyente a que nos acabamos de referir, solo es del acuerdo de la mayoría, ya que producido este, todos los demás, por declaración del Estatuto, deben entrar a formar parte de ella;

- los Estatutos que se da de la Asamblea general deberán ajustarse a los preceptos del Estatuto Municipal;

- el Estatuto (o estatutos) "requerirá para ser ejecutivo la aprobación del Ayuntamiento;

- se prevé una desaprobación de los Estatutos, y en consecuencia, una apelación única ante el Tribunal Provincial de Arbitrios, otro órgano de la Administración;

- se imponen las mismas condiciones para ser delegado (miembro de la Junta de Delegados, a su vez designado por la Asamblea general) que las requeridas para ser concejal;

- se evitan Juntas de Delegados amplias, fijándose un límite inferior como es el de dos delegados, y máximo, de seis (el de dos es el menor que podría establecerse si lógicamente se quería que fuera una Junta, y por tanto, un órgano en cierto sentido forzosamente plural);

- por encima de la Junta de Delegados persiste la comisión especial que ya hemos visto, pero así como en aquella es el delegado de más edad

el que la preside, en la Comisión especial los delegados no cuentan, y será el concejal (curiosamente, también el de más edad) el que la preside. Con esto se administratiza aún más la citada Comisión especial, ya que al ser el órgano más importante, con funciones más notables y el verdaderamente activo frente a las obras municipales que se intenta controlar, esto repercute en sus miembros.

Y sobre el mayor juridicismo o mayor formalismo, resalta el número de formalidades que se imponen a los posibles miembros de la Asamblea general, en orden a garantizar los distintos supuestos previstos: detalle de la representación, nacionalidad española, etc. Todo lo cual debería repercutir imperiosamente en la misma flexibilidad del órgano.

La opinión última que nos merece toda esta reglamentación es que lo que se ganaba con ella en detalle, se perdía en flexibilidad, y en definitiva, autonomía. Se quería constituir un órgano representativo de los intereses afectados por las cont. especiales por la vía imperativa, del mandato. Lo más triste es que todo su papel parecía agotarse en su constitución, quizás porque cumpliendo lo que se le exigía para constituirse quedaban ya exánimes para emprender cualquier otra tarea, pero el caso es que el único artículo a ellas dedicado se agotaba con la descripción minuciosa de sus requisitos constituyentes, no aludiendo para nada a sus funciones, que quedaban de tal modo generalizadas que era como reducir las a un mero órgano de acompañamiento o de "resonancias" como hoy se dice. Se habla de voto y de Asamblea general, pero uno y otra servían solo para designar a unos pocos exogidos que eran los que realmente iban a participar en el conocimiento, crítica y control de las obras financiadas con sus propias aportaciones en concepto de "contribuciones especiales". No nos pronunciamos sobre si esta Asociación de contribuyentes con sus respectivos órganos merece o no constituirse; únicamente lo que señalamos es la paradoja o el contrasentido de una regulación minuciosa de su constitución con la vaciedad de su función. Es como si eliminásemos un órgano, nos preguntáramos después por su posible y eventual utilidad.

Las restantes innovaciones son puramente aclaraciones complementarias o cortos añadidos, salvo una final conceptualización de la cont. especial como tasa, que supone un enfrentamiento con la naturaleza de la cont. especial, aunque lateral, como ya diremos. Esas innovaciones son: añadir a la lista de obras que originan cont. especiales por beneficio especial las del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios y la construcción y desviación de caminos ordinarios y puentes. Se precisa la cont. especial por obras de alcantarillado en el sentido de excluir las conexiones de las fincas con dichas obras, conexión que "será íntegramente de cuenta de los respectivos interesados". Lo mismo que la relativa a la acumulación de los costos de los distintos tramos de una obra, cuando la diferencia entre ellos no fuera igual a las de los beneficios recibidos por los afecta-

dos. Se recoge en otro precepto la subsistencia de la exención prevista en la ley de 12 de mayo de 1.865, pero previene la compensación de su coste por parte del Estado.

La conceptualización de la cont. especial como tasa revela, como ya señalamos, una cierta visión y en todo caso interpretación auténtica sobre la naturaleza de la cont. especial. Recordemos, como ya hemos visto, que en el proyecto Canalejas de 1.910, se incluía en el mismo apartado y se las unía con una conjunción copulativa "y", la referencia a las cont. especiales y a los derechos y tasas, sin que más tarde se sacaran consecuencias de esa presunta relación; al contrario, al enumerar las exacciones municipales se separaban las cont. especiales de las demás (incluidos los derechos y tasas). Es en el Reglamento que para ejecución del Estatuto Municipal se publica en agosto del mismo año (1.924) donde se contiene esta referencia a dicha conceptualización; quizás el texto de publicación - no el mismo Estatuto - disminuye bastante la trascendencia del calificativo, pero en todo caso no deja de ser sintomático. Acaso también la contemplación del caso concreto en que surge tal calificativo, aproxima más que en ningún otro al planteamiento teórico de la tasa; se trata del servicio de extinción de incendios, en donde la cont. especial que se tipifica guarda gran parecido con la tasa, y de ahí puede proceder la confusión, en cuyo caso el calificativo reglamentario no dejaría de ser una especie de "lapsus linguae", sin más consecuencias, aunque una de ellas puede residir en eso: en que se califica como tasa a la cont. especial.

Art. 39: "Una representación autorizada de todas las compañías de Seguros de incendios a prima fija, que actúen en la localidad podrá reclamar del Ayuntamiento se le acepte una declaración global de la suma de valores asegurados sometidos a la tasa"

Este repaso de textos que se han querido hacer pasar como decisivos en la evolución de nuestras Haciendas Locales no lo fueron tanto en aspectos quizás muy concretos pero no por esto menos decisivos dentro del conjunto de esas Haciendas como son las contribuciones especiales. Nos confirman lo que ya anticipamos de la escasa novedad que irá agregándose a la normativa de las mismas, lo que es tanto más de remarcar ante una experiencia que como la del Estatuto Municipal, al igual que la del Provincial, se veían como iniciadoras de una experiencia de separación radical de esas Haciendas con la del Estado. Esa normativa se repite ahora, como se repitió en 1.917 y en 1.922, y como se repitió en años anteriores en relación con el proyecto Canalejas de 1.910. Oportuno es que nos preguntáramos las causas y el por qué de este mimetismo respecto de los textos precedentes, justamente en una reforma que buscó ser total y por tanto, diríamos, que innovadora, sino revolucionaria, en todos los órdenes. La respuesta acaso corresponda a las propias dificultades de la figura, aunque es de lamentar la escasa iniciativa de profundizar y la ocasión perdida por ello que tuvo la reforma de los años 1.924 y 1.925.

Incluso la discrecionalidad señalada al principio sobre la posibilidad de las Corporaciones locales de dictarse una Ordenanza en materia de cont.especiales puede verse como una prohibición encubierta o en todo caso, como una indirecta calificación del expediente que el mismo Estatuto determina como una Ordenanza solapada. El Estatuto da unas reglas, señala una documentación e impone un procedimiento; si contrariamente a lo que sucede en las demás exacciones municipales, no se impone la obligación de dictar una Ordenanza, es que es la propia documentación y normativa dictada por el poder central la que hace sus veces, a manera de una Ordenanza que a diferencia de las demás que son aprobadas por el propio ente local, aquí lo es por el central. Es como una defensa frente a una probable ampliación de sus preceptos hecha por una Ordenanza que en todo caso habría de sujetarse a estos. Hay una aplicación del principio del beneficio y paralelamente hay una defensa de tal aplicación a través del establecimiento de unas normas que actúan de mínimo y de máximo. Es como si el autor de la norma temiera una aplicación excesiva; por eso se marcan topes y se fijan límites ineludibles ateniéndose al coste de las obras. Porque lo paradójico es que ese principio del ~~xxxxxxx~~ beneficio exige en su aplicación mayor libertad y flexibilidad que cualquier otro, mucho más si para su correcta comprensión se busca individualizar hasta el máximo. Si se impone una normativa, como hace el Estatuto, siguiendo y respetando religiosamente sus precedentes, la misma tipificará un beneficio en cierto sentido genérico o abstracto; para que sea concreto, deberá adecuarse en cada caso, fijarse y valorarse. Es entonces cuando surgirán las dudas sobre la competencia de nuestras Haciendas Locales; de ahí el predominio que se intenta dar a la cont.especial por aumento de valor, porque al menos en ella, existirá una referencia o módulo de cierta consistencia que evitará toda presunta arbitrariedad de las Corporaciones Locales. Mas ese módulo no deja de ser subjetivo, como no deja de serlo cualquier idea del beneficio; su estimación será un campo de batalla. Al recoger el Estatuto el principio del beneficio pretendía haber encontrado como los proyectos anteriores una panacea de las Haciendas Locales y al mismo tiempo un punto de equilibrio con la Hacienda estatal, cuando esto solo es en teoría. De ahí la congelación que experimentan las normas dedicadas a su regulación.

Es cierto que el Estatuto Municipal parece continuar la tendencia de la época, aquella opinión de los grandes teóricos a que indefectiblemente añadían todos los proyectos, como si sus autores antepusiesen para mejor defensa la opinión científica a sus particulares decisiones, y que ya por esto, ya por encontrarse entonces en trance de constitución la Hacienda estatal que comienza a requerir mayores recursos que nunca y por tanto ve con recelo cualquier renuncia a fuentes de ingresos, la consecuencia es que bajo las proclamas de autonomía y de configuración de Haciendas propias, late una realidad muy distinta. Las cont.especiales siguen aquí

reglas esencialmente por los textos precedentes; incluso algunas modificaciones de detalle, tan mínimas que no habíamos citado, como la sustitución del órgano resolutor de las reclamaciones contra los acuerdos de imposición y fijación de cont.especiales como se hizo poniendo en lugar del Gobernador civil al Tribunal Provincial de Arbitrios,auró tan poco que al mismo año y a escasas semanas de distancia fué rectificado y definitivamente reemplazado por los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales, instaurados por el R.D.ley de 16 de junio de 1.924 (disp.aa.24). Con lo dicho no criticamos al legislador, ya que este mismo sabía con lo que contaba, de lo que partía y lo que utilizaba; en su exposición de motivos, que tan oportunamente recuerda el Diccionario Alcobilla, de la Administración Española, tomo XII, (pág.489,voz:"Presupuestos,exacciones,contabilidades y cuentas municipales") "el Directorio Militar, en 1.924, encontro, pues, estudiada la reforma del régimen financiero local por los autores del proyecto de 1.910...y comprobada su bondad, y ante un plan tan seriamente elaborado y tan eficazmente contrastado por la experiencia no vaciló...en incorporarlo a el con aquellos acoplamientos precisos". Afirmaciones un poco exageradas dado que lo unico de lo que había experiencia era de las Contribuciones especiales. Es sin embargo a partir de entonces cuando queda claro que las cont.especiales iban a quedar como tipo específicamente local de recursos públicos. El poder central había recurrido a ellas antes que a ninguna otra exacción porque ellas mejor que ninguna de ellas reunían la principal condición para ser admitidas: no estorbaban ni perturbaban lo más mínimo a la Hacienda estatal. Por esta vía es por lo que acaso podría llegarse a encontrar justificación hasta a su propio nombre: lo que los teóricos afirmaban que ningún recurso mejor para las Corporaciones Locales que la determinación de arbitrios especiales que solo ellas pudieran recaudar, se cumplía con las cont.especiales. Los restantes ingresos giraban en torno a los del Estado, ya en forma de recargos o sobrecargos, ya en forma de cesión de estos. Solo aquellos arbitrios especiales que como las contribuciones del mismo nombre pudieran ser cobradas por los Ayuntamientos, mejor que nadie, por su relación inmediata con sus vecinos, serían sus mejores recursos autónomos-o sea, con alguna garantía de que no iban a ser arrebatados por el Estado en su constante deseo de obtener cada vez mayores ingresos-. Con la denominación se estaba indicando la misma condición sui generis de los recursos, que en parte tenían que ver con las contribuciones recaudadas por el Estado, pero que en parte eran algo bastante distinto.

Aún en tiempos del Estatuto se continúa recordando a la Constitución de 1.874 que expresamente preveía al más alto nivel político y jurídico, la necesidad de armonía y consonancia de las Haciendas Locales con la del Estado, lo que revela el arraigo de la idea complementaria y subordinada de aquellas haciendas frente a la del Estado, arraigo que se protegía con la cita de preceptos constitucionales para mayor peso. Con tales premisas, era impensable esperar otra cosa del Estatuto, y por tanto, de la reforma de Calvo Sotelo.

Por estas razones resulta exagerada tanto la petición de una vuelta atrás como la contemplación de dicha reforma a manera de un modelo digno de copia. Realmente, no es más que punto final de todo un largo período anterior lleno de proyectos que había estado inspirado en una regla de oro: evitar hasta el máximo la percepción por las Corporaciones locales de impuestos. Se considera que en la pujante vida industrial y comercial de nuestros centros urbanos de principios de siglo solo debían existir como impuestos, los estatales; cualquier otro impuesto, mataba aquella vida. Los "recursos normales" de las Corporaciones locales no debían de ser los impuestos; solo en última instancia, podría acudir a ellos. Por esto, el Estatuto disponía en su art. 53I que los ingresos por exacciones tendrían carácter subsidiario de "los demás recursos normales del Presupuesto", siendo tales recursos los siguientes: "los reintegros, rentas, subvenciones, dotaciones, herencias, legados, donativos y productos de la venta de los aprovechamientos secundarios y de los sobrantes de los diversos ramos de la Administración municipal" (mismo art. 53I, pár. 12), o sea, una especie de institución benéfica cuya vida dependía de la generosidad de los demás. Una Real Orden de 6 de mayo de 1.907 diría claramente que todas las disposiciones de la Ley Municipal sobre la Hacienda del mismo ámbito no tenían otro objeto que un espíritu tutelar "a fin de evitar que en ningún caso pudiesen quedar contrariados por el impuesto, la vida económica de la población y el necesario y legítimo desenvolvimiento de la producción, la industria y el comercio, como fuentes que son de riqueza pública" (Diccionario Alcubilla, tomo últimamente citado, pág. 509).

Pero esto dialécticamente nos demuestra otra cosa y es la de que la Administración Local de estos años es una Administración ya más activa que la precedente, y que necesita de nuevos ingresos con premura; de ahí las referencias en todos los proyectos y normas vigentes de aquel tiempo. Es una Administración activa en todos los órdenes, sin entrar en la posible voluntariedad o forzosidad de esta mayor operatividad, si a la misma se vieron lanzados nuestras entidades locales por el contorno social y económico o si fueron las mismas entidades locales las que se dieron cuenta de su función, o ambas cosas a la vez, como parece lo más común. La idea de las cont. especiales encierra un sentido actuante de la Administración local; es la Administración local la que por realizar determinadas obras, instalaciones o servicios, tiene el derecho de percibir unas cantidades en concepto de tales contribuciones; un camino contrario al que esa misma Administración local había seguido en el siglo precedente, como se ve por ejemplo con toda la legislación de ensanche de las poblaciones que era la más apropiada para que fuera emprendida directamente por las autoridades locales y que sin embargo estas dejan e incluso estimulan a que sean los propios particulares se hagan cargo de ellas, por el procedimiento inverso de la exención, en lugar de la cont. especial. Este es el significado más favorable que puede sacarse de todo el proceso analizado, que culmina con la reforma de Calvo Sotelo: revelar la existencia de una Administración local que se hace presente, ejecutando obras públicas.

-56-

Ecos de esa Administración Municipal actuante, presente en todos los los órdenes, los hallamos en distintos pasajes del Estatuto Municipal, como cuando dice:

"El Estatuto ensancha considerablemente esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que se extiende a todo el ámbito del término (territorio) y a todos los fines de la vida; no en balde, es el Municipio una sociedad humana completa..."

Por eso, se les reconoce la posibilidad de realizar obras públicas hasta el máximo:

"...podrán construir ferrocarriles y tranvías suburbanos...podrán y deberán abordar sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento....podrán acordar la municipalización...de servicios..."

Ni en la esfera de las competencias ni en el de los recursos o medio para satisfacer aquellas, deja de estar presente en el autor del Estatuto la imagen de una Administración local que de acuerdo con su primer sustantivo, sea activa, y esto como efecto de las mismas circunstancias de la época, que demandan tal tipo de Administración. Al referirse a la Hacienda Municipal, dentro de la cual incluye como hemos visto las contribuciones especiales, tras aludir a su nuevo enfoque, señala:

"...Aparte las consecuencias que en orden a la justicia tributaria se derivan necesariamente de tal régimen (la vigencia casi exclusiva hasta entonces del viejo impuestos de consumos)....aquel estado de cosas hacía imposible a los Ayuntamientos abordar los problemas que ha planteado el desenvolvimiento de la vida urbana".

Resultan claros pues los condicionamientos tenidos en cuenta por el autor de la reforma. Es el planteamiento de las nuevas necesidades de la Administración municipal lo que creemos impulsó la estructuración financiera de Calvo Sotelo, porque fué la ampliación descubierta de posibilidades de actuación de los entes locales, lo que paralelamente llevó a ver la existencia de recursos que podrían financiar aquellas, sin encuentro ni oposición alguna a la Hacienda estatal, a lo que alude otro párrafo:

"...que existía en la Hacienda municipal un inmenso campo independiente de la del Estado, abierto a las posibilidades de la reforma..."

Hay por tanto una relación causal entre el tipo de Administración y la clase de recursos que necesita para conformarse al mismo. Es la principal conclusión que se saca de la reforma de Calvo Sotelo (que intenta llevar al campo municipal los impulsos de una ideología política caracterizada por el afán realizador de obras públicas).

– **Legislación complementaria de los Estatutos, Municipal y Provincial**

Legislación condementaria de los Estatutos Municipal y Provincial:

Para tener una visión más completa de la reforma de Calvo Sotelo creemos de interés contener una referencia a toda una serie de Reglamentos y otras normas que se dictan para ir concretando los postulados de los Estatutos y que en cualquier supuesto, suponen algún aspecto relevante en orden al tema objeto de estudio. Aparte de lo que sobre estas normas relativas a las obras municipales de ensanche y de urbanización parcial, decimos en el apartado de la "Legislación de ensanche", hemos de aludir aquí a algunos otros aspectos de interés como es por ejemplo la clasificación que de los servicios municipales hacía el Reglamento de Obras, servicios y bienes municipales, de 3 de julio de 1.924, en cuyo art. 67 se disponía:

"Los servicios municipales que este Reglamento regula, se clasifican:: A) de vias B) de gastos. - C) de seguridad. - D) de inocuidad social. - E) de ornato y embellecimiento de la población."

Esta clasificación habría de tener influencia a la hora de fijar el interés de los beneficiarios directos e inmediatos con las obras que devenían cont. especiales.

En el Reglamento de la Hacienda Municipal, aprobado por R.D. de la Presidencia del Directorio Militar de 23 de agosto de 1.924, se hace una declaración tajante sobre la naturaleza de las Haciendas Locales - en este caso, municipales -. Decimos esto porque en los preceptos correspondientes del Estatuto Municipal se insertaba una enumeración, sin desvelar no obstante tan claramente como en el precepto que vamos a transcribir la naturaleza de tales Haciendas. Es verdad que podría deducirse, ya que la enumeración es preferencialmente descendente, de forma que las Corporaciones municipales deberían recurrir a cada uno de los ingresos, comenzando por el primero. El art. 308 establece que "las Haciendas de los Municipios se formará de los siguientes recursos: 1º Rentas, productos.... 2º el rendimiento de los aprovechamientos comunales.... 3º las subvenciones.... 4º el rendimiento líquido de los servicios municipalizados y 5º las exacciones municipales". De esta enumeración podría deducirse la gran importancia de la vertiente patrimonial de las Haciendas Municipales, a juicio del Estatuto Municipal, pero no nada se decía expresamente; cuando en su art. 310 se alude al patrimonio municipal únicamente a su composición ("... bienes, derechos y acciones que pertenecieran al común de los vecinos..."). Va a ser en el art. 21 del Reglamento de la Hacienda Municipal donde, como aclaratoriamente, desvelará la mens legislatoris sobre la naturaleza de tales Haciendas:

"Constituye el patrimonio municipal, con arreglo al art. 310 del Estatuto, y será la base primordial de su Hacienda, el conjunto de bienes, derechos y acciones que pertenecen a un Municipio, al común de sus vecinos...."

A través de este precepto, adquiere pleno sentido el art. 5 del Estatuto, ordenando la derogación de las leyes desamortizadoras "en cuanto se refiere a los bienes de los Municipios....".

Y en relación con las cont.especiales introduce este Reglamento las siguientes variaciones: se detalla el procedimiento de formación de las Asociaciones de Contribuyentes, fijándose plazos perentorios y breves para su constitución de oficio, si voluntariamente no se hubiere acordado dentro del plazo que se señala, posterior al acuerdo municipal imponiendo las contribuciones especiales. Asimismo fija que en la primera reunión de su Asamblea, "sea cualquiera el número de asistentes, se procederá, sin excusa alguna, al nombramiento de la Junta de Delegados y a la formación de los Estatutos de la Asociación" (art. 36, 6), cuya aprobación "corresponde al Ayuntamiento pleno" (cuando el Estatuto habla solo del Ayuntamiento): "el pleno, en todo caso, si así lo acuerda expresamente, podrá delegar en la Comisión municipal permanente" (mismo artículo). Al igual que vimos en el Estatuto, se alude en un caso a las cont.especiales como un supuesto de tasa, y así en el art. 39 podemos leer:

"Una representación autorizada de todas las Compañías de seguro de incendios a prima fija que actúen en la localidad podrá reclamar del Ayuntamiento se le acepte una declaración global de la suma de valores asegurados, sometidos a la tasa. El Ayuntamiento y la Comisión... estarán obligados a aceptar dichas declaraciones como base para la percepción de la tasa bajo las siguientes condiciones..."

A los pocos años de la vigencia del Estatuto Municipal, el Real Decreto Ley de 3 de noviembre de 1.928 introdujo unas sustanciales modificaciones, en particular respecto de la Asociación administrativa de contribuyentes, restringiéndolas en su constitución e indicando así un claro mentís sobre las esperanzas que en ellas se habían puesto. La modificación resulta tanto más dramática para la proximidad del Estatuto innovador. Aún cuando dicho R.D. Ley alude en su exposición de motivos como causa justificante del mismo, a las conclusiones del Congreso Municipalista de Zaragoza, lo cierto es que tras dicho motivo aparente, parece latir ya cierta desconfianza frente a esta figura asociativa, iniciándose así un movimiento legislativo que se culminará en nuestros días como veremos. Por eso, de todas las modificaciones introducidas por el mismo, la más importante es la concerniente a dicha Asociación. Los preceptos que a la misma, así como a otros aspectos de las cont. especiales, dedicaba eran los siguientes:

Art. 2: "Se autoriza a los Ayuntamientos a que solo constituyan las Asociaciones de carácter administrativo de contribuyentes que regula el art. 347 del Estatuto Municipal, cuando el importe de las obras de que se trate, exceda de un millón de pesetas en los Municipios de más de 100.000 habitantes; de 300.000, en los de más de 25.000, sin pasar de 100.000; y de 100.000, en los restantes".

Art. 3: "Será título suficiente para inscribir en el Registro de la Propiedad las hipotecas que se otorgan en garantía del pago aplazado de las cont. especiales, las actas que autoricen los Secretarios de la Corporación Municipal, con el visto bueno de los Alcaldes, cuando sean Letrados. Estas actas no devengarán honorarios, pero sí los impuestos de Derechos Reales y Timbre correspondientes al acto o actos jurídicos que autorizan. Se procederá igualmente para la inscripción de la cancelación de esta clase de hipotecas, o sea, expedirlos el Secretario Letrado, con el visto bueno del Alcalde, el Acta en que conste el total pago aplazado de dichas contribuciones, seguidamente de haber sido satisfecho el último plazo".

Art. 4: "Se entenderán subrogados en la obligación de contribuir al sostenimiento del servicio de extinción de incendios, que regula el nº 4, del art. 355 del Estatuto municipal, toda clase de empresas de seguros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica".

Esta fue la principal modificación introducida en esta materia, tras la promulgación del Estatuto Municipal, para que se consideró perfecta en el momento de su publicación, pero que al poco tiempo, quebró. Si el Estatuto intentaba la constitución de un esquema financiero local, este R.D. Ley venía ya a corregir lagunas, excesos o deficiencias, y su inmediata proximidad revelaba el fracaso del sistema en él previsto, ya que uno de las exenciones por él tomadas eran las cont. especiales, pero además también lo eran otras arbitrias. Una R.O. de ese mismo año (5 de marzo) había reconocido la exención por tales contribuciones, a instancias del Caracnal Primado, a todos aquellos edificios y terrenos, propiedad de los Obispos, que gozaban de exención por la Cont. territorial, entendiéndose que así debía interpretarse.

La regulación de las contribuciones especiales, desde 1.940:

La fecha inicial, aunque tópicamente marcada, coincide realmente con la puesta en marcha del nuevo Estado, una vez que acababa la Guerra Civil, puede enfrentarse con los problemas de organización de la vida local y nacional. Es a partir de entonces cuando comienzan los preparativos de un nuevo régimen local, de acuerdo con las primeras proclamaciones solennes que el nuevo Estado hace en el Fuero de los Españoles, y más adelante, repetirá tanto en la Ley de Principios del Movimiento Nacional como en la Orgánica del Estado, en las que se encuentran preceptos relativos al Municipio y a otras entidades locales, definiendo el concepto que las mismas merecen al nuevo Estado. También aquí como en la etapa anterior, son distinguibles los proyectos de los textos positivos, no dejando de tener interés los primeros por la inspiración que a veces tienen sobre los segundos.

Entre ellos nos referiremos al Proyecto de Gobierno y Administración Local, formulado en el año 1.941 (citado solo que sepamos por G. del Valle Yanguas en su obra sobre "Derechos y Tasas. Contribuciones especiales", publicado por el Inst. de Estudios de Administración Local, 1.948) en el que copiando a este autor, "...se pretendía establecer la constitución de un tipo muy diferente de asociaciones para los casos de ejecución de obras, de apertura de vías públicas, urbanización y saneamiento que afectasen a terrenos que por su situación, destino, aprovechamiento o por las circunstancias económicas que concurrieran en sus propietarios no permitieran una aplicación eficiente y práctica ... del sistema regulador de cont. especiales. A tal efecto se autorizaba a los Ayuntamientos para adoptar el procedimiento que denominaba de cuota-terreno mediante la constitución de Asociaciones o Sindicatos integrados por el Municipio y por los dueños de los terrenos que en el caso (especial) de aplicación del gravamen especial, hubieran estado sometidos al pago del mismo. El primero adquiriría el compromiso de sufragar el coste total de las obras y los propietarios vendrían obligados a aportar la totalidad de sus terrenos enclavados en el área de influencia de éstas, otorgando al Ayuntamiento la facultad de proceder a su ocupación inmediata. Terminadas las obras y cifrado su coste efectivo, que constituiría la definitiva aportación municipal, se adjudicaría en primer término al Ayuntamiento las zonas de terrenos destinados a parques, jardines y vías públicas, efectuándose después un reparto de los demás terrenos edificables resultantes, entre la Corporación y los interesados, en proporción a la importancia económica de sus respectivas aportaciones."

Haciendo un pequeño comentario, diremos que la novedad de este proyecto no era mucho, si consideramos toda la legislación de ensanche a que nos hemos referido con anterioridad, brevemente. Tampoco, lo es, si lo comparamos con la legislación que en cierto sentido ha sustituido a la de ensanche como es la del Suelo. Basta ver la ley del Suelo de 1.956, como las leyes antiguas de ensanche, para observar en ellas la gran preocupación del

legislador por obtener los terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y ensanche, bajo forma de estímulos fiscales. De ahí que las contribuciones especiales no aparecieran en la legislación de ensanche, ya que lo que interesaba por encima de todo era la aportación voluntaria y gratuita de terrenos, lo que se procuraba fomentar hasta el máximo, mediante los correspondientes conciertos con los particulares y exenciones precisamente de los impuestos extraordinarios que para financiar aquellas obras se constituían sobre las zonas de ensanche. En tal contexto, las contribuciones especiales simbolizan el sistema opuesto: que el Municipio se hubiera hecho cargo previamente de los terrenos, que realizara las obras y que las costeara con sus propios fondos, que se repartirían luego mediante la técnica de las cont. especiales. De ahí que pueda decirse que las contribuciones especiales son el sistema ideal de financiación de obras ejecutadas en terrenos que ya pertenecían al Municipio, lo que explica su uso en obras realizadas sobre el dominio público. Cuando por el contrario el Municipio necesita adquirir previamente los terrenos para poder hacer aquellas obras (apertura de calles, por ejemplo) necesita recurrir primeramente a lograr por algún procedimiento que los particulares beneficiarios de tales obras, cedan sus terrenos como una forma de colaboración compensada con un tratamiento fiscal privilegiado en la mayoría de los casos. El que ahora en este proyecto se recogiese lo principal de tal sistema, no constituía frente a la afirmación transcrita del autor, ninguna novedad, o al menos, en los términos absolutos que este la da. La Asociación de supuestos contribuyentes, que más parecía de presuntos interesados en la zona de realización de las obras, parece más un precedente de lo que más tarde se llamarán "Juntas de compensación", que de similitud con las hasta entonces llamadas "Asociaciones de contribuyentes". A nuestro juicio, por eso jugaría más como fórmula sustitoria de las verdaderas cont. especiales que de una figura analógica a estas. Todo esto lo señalamos apoyados en la cita de Del Valle, ya que no hemos podido manejar dicho Proyecto, del que por lo demás encontramos una nota más amplia en A. Saura Pacheco: "Principios y sistemas de Haciendas Locales" (Inst. de Estudios de Administración Local, Madrid, I. 949) aunque no más precisa sobre el punto concreto expuesto; solo nos dice que "en I. 941 se formuló un gran proyecto de Código de Gobierno y Administración Local, obra del Sr. Iturmendi, que consta de tres libros... el Libro primero, las relativas a la organización, administración y régimen económico de las Haciendas Municipales; el libro segundo, las relativas a las Entidades provinciales.... La Hacienda de los Municipios se nutre en el proyecto de los bienes patrimoniales, subvenciones, auxilios y donativos, el recaudamiento de exacciones municipales por derechos y tasas, arbitrios no fiscales (sic) y contribuciones especiales...". Ninguna otra referencia ni datos más concreto, no solo por lo que ha sido objeto de comentario de Del Valle, sino tampoco sobre las contribuciones especiales, de las que se habla como un ingreso municipal, sin más.

La ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1.945:

Las Bases XXI a XXXII, se consagran a la Hacienda Municipal y las XLVIII a LII, a la Provincial. Las referencias a las cont. especiales son más amplias y detalladas en la primera, ya que en la segunda solo son citadas, sin incluirse ninguna regla relativa a las mismas; se les enumera como un recurso de la Hacienda Provincial y nada más. Por lo toca al ámbito municipal, se les comienza por considerarlas como un recurso, en cuarto lugar, dentro de las "exacciones", ya que esta ley de Bases sigue el criterio tradicional enumerativo, sobre cuyo sentido, para que no hubiera dudas, se dicta la Base XXXII:

"Los Ayuntamientos no deberán utilizar los ingresos procedentes de la imposición municipal sin agotar antes los de la gestión económica de los bienes patrimoniales, los de derechos y tasas y los de arbitrios con fines no fiscales.

Será siempre obligatorio el establecimiento de contribuciones especiales por obras, instalaciones y servicios que produjeran aumento determinado de valor de ciertas fincas, así como las de beneficios a clases o personas determinadas cuando procediere la aplicación simultánea de ambas contribuciones y el de arbitrio sobre traviesas en espectáculos públicos".

De esta Base podría deducirse una cierta marginación de estas contribuciones o al menos un indicio revelador de la mente legisladora del legislador del momento en orden a su papel dentro del conjunto de los demás recursos. A ellas no se alude en el primer párrafo, como si citan unos ingresos que parecen ser vistos por dicho legislador como aquellos a los que imprescindiblemente y siempre deben recurrir los Ayuntamientos. A las cont. especiales solo se alude para imponer su obligatoriedad en circunstancias muy específicas y diríamos que equívocas: solo serán obligatoriamente exigibles cuando existiera simultáneamente en las dos clases de beneficios producidos por las obras, instalaciones y servicios que les devengan, como son los del beneficio especial y el aumento del valor, reduciéndose así extraordinariamente su ámbito de aplicación. Exigir la aplicación de las cont. especiales cuando se presentaran y solo entonces ambas clases de cont. especiales era sostener su inaplicación en los demás casos, o sea, cuando se presentaran por separado, no solo por la importante razón de que entonces era voluntario a los Ayuntamientos su percibo sino porque estos podrían recurrir a los impuestos, ya que para tales casos no regía el mencionado orden de imposición de exacciones. Además mucho más ilógicamente, al faltar una contemplación específica en esta ley de las clases de cont. especiales, no podía saberse a qué ordenamiento se refería ya que su misma condición de ley reemplazaba como el ordenamiento anterior, y aún siendo de bases, no por esto dejaba de ser válida la anterior afirmación, pues su carácter programático pedía forzosamente la indicación a dicha clasificación, por lo que por esta vía, podría llegarse al sinsentido de la afirmación de la base XXXII. ¿Dónde se clasificaba en esta Ley de Bases a las cont. especiales para que pudiera ser

berse a qué alude la referencia de esta Base XXXII?. Hasta la fecha de su publicación podría hacerse dicho que regirían todos los preceptos anteriores, pero es el caso que esta ley de Bases contiene una disposición final en la que se señala que "los preceptos vigentes sobre cualquier materia relativa al régimen y administración de municipios y provincias que no haya sido regulada en las Bases precedentes y no sean incompatibles con las mismas, se acomodarán a lo dispuesto por ellas y se podrán incorporar al texto de la ley", en la que con miras al futuro y a la redacción del texto articulado de la misma se da un criterio inspirador, pero no con relación al pasado en la que la misma novísima representada por esta ley de Bases, rompe toda ilusión. Podría decirse no obstante que con tal distinción, aún incidental, se daba al futuro texto articulado, una línea directriz en orden al reconocimiento de las dos clases tradicionales de cont. especiales así como en orden a su obligatoriedad, como también se daba un criterio inspirador sobre tales contribuciones cuando después de enumerarlas en la Base XXI, como un recurso más, sin especificación alguna ("4º, b): Contribuciones especiales por obras, instalaciones y servicios"), se les colocaba en un segundo rango en la esfera de su obligatoriedad. Con ello el legislador de 1.945 parecía dar más importancia a todos los demás recursos municipales que a las cont. especiales; se confiaba más en los patrimoniales y en los derechos y tasas que en ellas.

En la Base XXIII que con engañoso título "Contribuciones especiales" parecía iba a regularlas más detalladamente, solo hallamos un precepto singular que se fija en un caso muy particular:

"Las Cont. especiales por instalación, mejoras y entretenimiento de los servicios de incendios tendrán como límite máximo de imposición el 50% de los gastos, que será distribuido entre las Compañías que cubran este riesgo y tengan establecida dirección, agencia, sucursal o representación en el Municipio en proporción al importe de las primas recaudadas en el año anterior por pólizas relativas al término municipal".

Y con una nueva aclaración de la Base XXX ("Los recargos especiales de ensanche serán siempre incompatibles con la aplicación de las cont. especiales por obras e instalaciones municipales") tendremos toda la normativa completa de esta ley de Bases en torno a las cont. especiales. Su desarrollo nos venará con el Decreto, que seguidamente analizaremos:

Decreto de 25 de enero de 1.946, aprobando la Organización provisional de las Haciendas Municipal y Provincial:

La importancia de este Decreto es grande a pesar de su fin provisional, ya que hasta 1.955 no se dicta el texto articulado de la ley anterior. Además su regulación es tan minuciosa de toda la Hacienda Local, que entra casi en bloque a constituir el contenido de ese texto, salvo las modificaciones introducidas por la también ley de bases de 1.953. Ya en su misma exposición de motivos, que pretende justificar su misma aparición así como su

desto título provisional, hay ecos de la causa que servirá siempre de tópicco motivo de la reforma de las Haciendas Locales: el estado de las mismas, cuya urgencia exige siempre la modificación del status legal vigente en el momento con la instauración de aquellas otras normas que se juzgámas convenientes:

"Pendiente de estudio por el Gobierno el proyecto de ley de régimen local articulado en virtud de la autorización concedida por la ley de bases de 17 de julio de 1.945, es ineludible anticipar la promulgación de las normas relativas a las Haciendas Locales ya que las profundas mutaciones introducidas por la propia Ley de Bases en la vida económica de los Municipios y de las Provincias, exigen inaplazable desarrollo de los criterios fundamentales que han inspirado la formación de los Presupuestos respectivos para el ejercicio de 1.946".

¿Cuál era el fin de este Decreto? A juicio del que creemos participó en su elaboración material como fué Saura Pacheco (véase su obra citada, pág. 141) "es, sencillamente, una refundición de todo el derecho vigente en materia de Haciendas Locales realizada con minuciosidad". Resulta curioso constatarlo porque la pretendida reforma de este Decreto como la de la Ley de Bases así como las posteriores se realizarán sobre una plataforma que realmente sufrirá solo retoques, permaneciendo en el fondo; nos referimos claro está a la reforma de Calvo Sotelo que a su vez fué en nuestro particular tema de las contribuciones especiales una refundición de los textos anteriores. Por este procedimiento el edificio de nuestras Haciendas Locales es el de comienzos del presente siglo al que se le han ido agregando parches y retoques, pero en el fondo es el mismo. No es de extrañar por eso la continua referencia a los textos ya estudiados de aquella época así como a los de Calvo Sotelo, que en cierto sentido, los refunde. El presentador del proyecto de la Ley de Bases de 1.945 lanzará sus elogiosos ataques al Estatuto Municipal de Calvo Sotelo (pág. 139 de la obra de Saura Pacheco), lo mismo que hará años más adelante la exposición de motivos de la ley de 3 de diciembre de 1.953, que modifica la de Bases de 1.945. De ahí que cuando hablamos de nuevos principios en esta época es algo muy relativo. Realmente lo que hay es una reelaboración de expresiones, al igual que hizo Calvo Sotelo frente al período anterior, sin que las ideas matrices sobre las Haciendas Locales de muchos años atrás experimentasen la menor variación. Por eso resulta tan monótona la exposición del tema, que se hace más realista en relación con las cont. especiales. Una de tales ideas matrices era la de la presunta independencia de la Hacienda local frente a la estatal, en lo que insiste el legislador de 1.945, cuando prácticamente estaba estatuyendo todo lo contrario. Recojamos la sabrosa opinión de uno de los mayores expertos en el tema, Saura Pacheco: "La separación entre la Hacienda municipal y la del Estado no se ha logrado ni mucho menos pues si bien es cierto que se ha suprimido el sistema de participaciones (está fijándose en la ley de Bases de 1.945) es tributos estatales..., el método de los recargos ha tenido la más amplia aplicación que se conoce en la historia financiera de las Haciendas Locales, con lo que se ha produci-

do el efecto contrario de íntima dependencia de los poderes locales a la Hacienda estatal. Y como todos esos recargos se administran y recaudan por las Delegaciones de Hacienda, no se aprecia ya ninguna posibilidad de gestión propia local en los Municipios sin potencialidad económica" (obra cit. pág. 139).

Como consecuencia del criterio legal de 1.945, de anteponer los derechos y tasas a las cont. especiales, lo que nos ha valido para deducir la mayor importancia que a aquellos atribuye dicha ley (importancia que se confirma al considerar que tales y derechos y tasas no tendrán como límite de su cuantía el coste de los servicios por que se devengan), el Decreto de 1946 acelanta en su ordenación tales derechos a la que hace de las cont. especiales, que reproduce la que de las mismas hacía el Estatuto de 1.924, con las modificaciones siguientes: de acuerdo con lo ya indicado en la Base XXXIII, se dispone la obligatoriedad del percibo de las cont. especiales por beneficio especial cuando simultáneamente se exijan las correspondientes a aumento de valor, lo cual es algo distinto de lo que aquella Base prevé. Ya no será que ambas contribuciones especiales se exijan cuando se presenten simultáneamente que serán las devengadas por beneficio especial y las por aumento de valor, sino que solo serán cuando se hayan devengado éstas, cuando podrá exigirse el pago de las correspondientes al beneficio especial. Parece que el cobro de estas se condiciona al cobro de aquellas (las cont. especiales por aumento de valor), lo que significa elevar al primer rango de importancia a las cont. especiales por aumento de valor, apareciendo las restantes como accesorias o secundarias, ya que su propia existencia depende de la previa existencia y concurrencia en el caso de que se trate de las cont. especiales por aumento de valor. Prácticamente significa en relación al texto legal, una sustancial alteración; veamos el artículo que la recoge:

22.2: "La imposición de las contribuciones especiales a que se refiere el apartado a), será siempre obligatoria para los Ayuntamientos. La imposición de las demás contribuciones especiales será asimismo obligatoria en los casos previstos en el art. 33".

Las cont. especiales a que se refiere el ap. a), son las producidas por un aumento de valor; las demás, son las que producen un beneficio especial, disponiendo el art. 33 que:

"Siempre que para la ejecución de alguna obra, instalación o servicios municipales procediera la imposición simultánea de contribuciones especiales por aumento de valor y por alguno o algunos de los conceptos del art. 44, se hará un señalamiento previo y provisional de las cuotas por aumento de valor... y de las cuotas por los demás conceptos..."

La referencia es técnicamente defectuosa, ya que el art. 33 solo prevé la compatibilidad y forma de llevarla a cabo de las cuotas correspondientes a una y otra clase de cont. especiales. Es justamente el mismo artículo 22, 2, el que acuerda la obligatoriedad y al mismo tiempo la simultaneidad.

Por lo demás, ninguna ampliación de los conceptos por los que se devenguen estas cont.especiales, coincidiendo la enumeración hecha por su art. 44, con la que hacía el Estatuto Municipal en su art.354. Esto es sumamente revelador porque si ambos preceptos hacen una detallada relación de los supuestos que les devenguen, terminando con una cláusula general relativa a "cualesquiera otros de naturaleza análoga", en el Decreto tal cláusula tiene menos justificación que en el Estatuto, dado que atendiendo al tiempo transcurrido podría haberse logrado algún desarrollo, a través de la especificación de algún otro nuevo supuesto que se hubiera venido a añadir a la larga lista preexistente. Esta falta de descubrimiento de nuevos supuestos es la que nos reafirma en nuestra opinión del estancamiento alcanzado en la regulación de las cont.especiales. Incluso los nuevos preceptos que aparecen en el Decreto, dentro del capítulo sobre las mismas, no tienen allí su lugar más adecuado; nos referimos al art.23, que con fórmula genérica dice:

"Tendrán la consideración de obras, instalaciones o servicios municipales:

a) las que sirven directamente al cumplimiento de algunos de los fines atribuidos por precepto legal a la competencia de los Ayuntamientos, excepción hecha de las que estos realicen en concepto de dueños de sus bienes patrimoniales.

b) las que por delegación del Estado realicen los Ayuntamientos, y las obras públicas que a estos tengan a su cargo por precepto de ley.

c) los que mediante subvenciones u otros auxilios de los Ayuntamientos ejecute el Estado, la Provincia a que el Municipio pertenezca, la respectiva Mancomunidad municipal o la Empresa concesionaria".

Este artículo es tanto una síntesis de precedentes ya vistos y que vamos a reiterar expresamente, para apreciar el contraste, como añadidura de algo no muy preciso. Lo primero viene representado por los ap.a) y c). En todos los textos vistos hasta ahora, y sobre todo, en los de 1.917 y 1.922, se comenzaba por indicar que el percibo de cont.especiales se hacía en base a las obras e instalaciones "...del Ayuntamiento autorizadas ...por la ley municipal..." (R.D.de 1.917, que repite el de 1.922, para las Provincias). Por lo tanto, este ap.a) del Decreto de 1.946 no haría más que continuar una tradición, idéntica en el fondo con ella, aunque con distintas palabras. El ap.c) el precedente más remoto es el del art.4 del R.D.de 1.917, que decía así:

"A los efectos de la imposición de las cont.especiales, tendrán la propia consideración legal de gastos del Ayuntamiento para obras e instalaciones, las subvenciones otorgadas por aquél a las obras ejecutadas por el Estado, la provincia a que el Municipio pertenezca el de la imposición, por la Mancomunidad provincial de que éste forma parte, por la Asociación de Ayuntamientos a que pertenezca, el de la imposición de la Empresa concesionaria. En este último caso, la Empresa no se subrogará jamás en los derechos del Ayuntamiento para la exacción de las contribuciones especiales".

Este artículo confirmaría la idea motriz de las cont.especiales de todos estos precedentes, de que se tratara de obras costeadas por el Ayunta-

tamiento, aunque éste no fuera su ejecutor material. Lo decisivo era la existencia de unos fondos municipales que costeara el gasto motivado por determinadas obras, instalaciones o servicios, fueran luego estos realizados material y concretamente por cualquier otra entidad, incluso mediante interposición de un particular, caso de la fórmula concesional. Sin embargo, esta idea del coste, que este art. 4 del R.D. de 1.917 no hacía más que redundar respecto a lo que el mismo prevía en su art. 2 ("b) cuando las obras e instalaciones costeadas por el Ayuntamiento beneficiasen...") fué sustituida por expresiones más equívocas, de modo que en el Estatuto Municipal se habla de "obras ejecutadas..." en lugar de costeadas, como en el Decreto de 1.946, que estamos examinando, como si la ejecución fuera lo decisivo. De ahí que por haber desaparecido en el mismo la alusión expresa al coste, como desapareció en el Estatuto de 1.924, la inclusión de su ap. c) aparece más en contraste con el supuesto general, de obras ejecutadas por el mismo Ayuntamiento. Ahora bien, ya el Estatuto Municipal de 1.924 superó los límites de obras costeadas, ejecutadas por el Ayuntamiento como motivos de las contribuciones especiales con su previsión del art. 348:

"Las disposiciones de este capítulo son aplicables a las obras, instalaciones y servicios que realicen las Mancomunidades de Ayuntamientos".

Como el capítulo era el concerniente a las disposiciones comunes a todas las clases de cont. especiales, significaba que las mismas eran percibibles y por consiguiente, aplicables, a los supuestos de obras ejecutadas (y costeadas) por las Mancomunidades de Ayuntamientos. Como después el Estatuto provincial admitió las cont. especiales de ámbito provincial, era posible interpretar el anterior texto en el sentido de que en él se admitía la titularidad activa de cont. especiales a nombre de las Mancomunidades de Ayuntamientos como la conceptualización de gastos que deberían de financiarse mediante cont. especiales, las cantidades (gastos) que los Ayuntamientos aportarían a la Mancomunidad. Por esta vía, también en el Estatuto Municipal había un precedente del ap. c) que estamos comentando, aunque el más expreso sea el del texto del R.D. de 1.917. La novedad radica pues en el ap. b), que es el que únicamente explica la inserción de todo el artículo dentro de una normativa que tiene por objeto y fin único la regulación de las contribuciones especiales y no la determinación de qué obras, instalaciones o servicios son municipales, lo que evidentemente por sistemática pertenece a otras normas. En la ley de bases de 1.945 se aludía a las obras y servicios municipales como los propios "...de los intereses peculiares de los pueblos" (base XI) que el texto refundido y articulado de 1.955 calificaría como "...todas las de nueva planta, reparación o entretenimiento que los Ayuntamientos ejecuten..." (art. 128) y que en el ámbito provincial "...son los que se prestan para realizar los fines señalados como de la competencia provincial..." (art. 285), lugares, repetimos, los más adecuados para que en ellos se fijen qué obras y servicios deben de merecer la conceptualización

de municipales. Con el apartado b), es evidente que basta que tales obras, instalaciones y servicios sean ejecutados por el Ayuntamiento-aunque no costeados-para que haya base de percepción de las cont.especiales. Recálquemos que la delegación de obras estatales y ejecutadas por los Ayuntamientos, contemplada por ese ap.b) no puede-ni podía-implicar una simple delegación que debería costearse con fondos municipales, en cuyo caso volvíamos al supuesto típico devengador de tales contribuciones, de obras ejecutadas y costeadas por los Ayuntamientos, no solo por la contradicción conceptual que ello supondría (obras que serían de la competencia estatal y de las que el ente obligado a su ejecución, el Estado, se liberaría mediante su propia y voluntaria delegación en un ente local, con lo que ya no sería carga, ya que sería libre de fijar los casos en que se desprendaría de la respectiva obligación y aquellos otros en que la asumiese), sino por la protección legal de que siempre han sido objeto sobre este punto las entidades locales liberándolas de cualquier carga no prevista ni impuesta por la ley, lo que paralelamente significaba una total prohibición impuesta al Estado de que este descargara en aquellas competencias o funciones sin acompañarlas simultáneamente de la correspondiente ayuda financiera; la inmediata ley anterior al Decreto que estamos comentando, la de Bases de 1.945 así lo disponía:

"Solo se podrá imponer por ley a los Municipios y Provincias, obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración General. A partir de 1 de enero de 1.946, el Estado relevará a las Corporaciones Locales de las obligaciones de éste carácter que pesan sobre ellas". (Base 1ª, último párrafo).

Lo que unido a las anteriores citas de las Bases XI y XII, elimina la posibilidad interpretativa del art.23, b) del Decreto de 1.946 de ver en ella una delegación estatal sin acompañamiento del coste. La única posibilidad reside en ver el dicho apartado una delegación que se costea por el Estado, que se ejecuta por el Ayuntamiento, que a éste no produce ningún gasto y que no obstante por tal previsión normativa devenga cont.especiales, frente a la regla general de que solo serán obras costeadas por el Ayuntamiento las que las motivan, por empujar la terminología del Estatuto Municipal de 1.924. Es aquí donde reside la verdadera novedad de este apartado, en el que nos hemos detenido, porque anticipamos el comentario con esto que nos merecerá el precepto de idéntico contenido inserto en el texto articulado de la ley de Régimen Local, de 1.955. Si no fuera por este apartado, no tendría ninguna razón de ser la misma colocación del precepto y menos la calificación que de las obras, instalaciones y servicios hechos por el Ayuntamiento, por delegación del Estado, hace dicho apartado como "municipales", que ya de salida choca al ser "obras...por delegación". Mediante tal calificación forzada se pretende mantener en última instancia la vinculación o relación conceptual que hasta entonces se había venido estableciendo entre determinadas obras y las cont.especiales que las mismas motivaban, con lo que podemos re

capitular algunos de las ideas fuerza de las cont.especiales, en su proceso histórico: la más destacada, con lo que enlazamos con el análisis interpretativo realizado, es que si bien no ha existido nunca una prohibición legal de percepción por el Estado de tales contribuciones, lo cierto es que no ha habido nunca una previsión legal en sentido contrario, o sea, una ley que permitiera o habilitara al Estado a cobrar tales contribuciones especiales por las obras, instalaciones y servicios por él ejecutados y costeados. Lo que ha existido como hemos visto ha sido una declaración reiterada por el legislador y el administrador de que tales cont.especiales eran las más idóneas para las Corporaciones Locales. ¿Puede de esto deducirse que las mismas son de uso exclusivamente local? ¿puede de esto deducirse que las cont.especiales son únicamente municipales, y solo excepcionalmente, provinciales? La respuesta habría que decir que es afirmativa, en base a la previsión legal y reglamentaria, histórica. Solo hemos conocido cont.especiales de tipo local (como mucho, provincial), y nada más. Lo remarcaría el ap.b) del art.23 del Decreto de enero de 1.946, y todo el art. al calificar ex lege de "municipales" a unas obras, instalaciones o servicios que no tienen de tales más que el nombre, ya que si bien ejecutadas, son costeadas por el Estado, por prescripción legal. La posibilidad que aquí aparece de que el Estado fuera probable titular de cont.especiales actuando por mediación de los Ayuntamientos, desaparece cuando es a estos a quienes se les reconoce tal posibilidad de cobro (no al Estado) y cuando paralelamente las obras que las motivan se han calificado anteriormente de "municipales". Parece con esto que el legislador cierra toda escapatoria de ampliar el ámbito territorial de las cont.especiales, reduciéndolas - o más bien, manteniéndolas - en su esfera tradicional: el término municipal. Más esta última novedad, modifica sustancialmente la naturaleza de las cont.especiales, ya que a partir de 1.946 no podrá seguirse el camino de las mismas que financian obras costeadas con fondos municipales (o más simplemente, por los Ayuntamientos), sino que este motivo se diversificará: seguirá jugando el coste, pero también puede operar a título exclusivo la ejecución. Hasta esa fecha, había operado como regla general la coincidencia de la ejecución y de su coste, y como supuesto especial, la separación de ambas notas (caso de las aportaciones municipales a obras, instalaciones y servicios ejecutados por otros entes - Estado, Provincia, Mancomunidades, etc, en donde la ejecución era de estos otros entes, mientras que el Ayuntamiento participaba solo en su coste, en el que a su vez, participarían los contribuyentes por cont.especiales). A partir del Decreto de 1.946, la ejecución jugará tanto como el coste, sobre todo, en relación con aquellas obras, instalaciones y servicios municipales que el Ayuntamiento ejecute "por delegación del Estado" (y por supuesto, costeados por este). Aunque no haya fondo municipal alguno entonces que costee las obras, podrá exigir su cobro; sucede que el Ayuntamiento cobra en este caso cont.especiales que realmente son del Estado? ¿se convierten los fondos es-

estatales en municipales, al ser transferidos al Ayuntamiento para financiar las obras para cuya ejecución se han transferido? ¿son verdaderamente cont. especiales municipales o no son más bien, estatales? ¿no se trata de un subterfugio mediante el cual el Estado puede llegar a cobrar cont. especiales? Volvemos a donde nos quedamos antes de formularnos estas preguntas: sigue el Ayuntamiento presente a través de la ejecución de estas obras, que aún siendo por delegación del Estado, devengan cont. especiales y esa presencia municipal no descalifica, sino antes bien, consolida la tesis de identificar cont. especiales con ámbitos territoriales más reducidos que el estatal, produciendo solo la variación de diversificar los motivos o causas de las mismas: la ejecución y el coste. Aquella comenzará a operar independientemente del segundo, como éste operó a actuar del mismo modo cuando se admitió la posibilidad de que obras ejecutadas por otros entes, pero en cuyo coste había participado el Ayuntamiento, continuaban devengando cont. especiales. La persistencia de ambas causas-coste y ejecución-impide elevar a cualquiera de ellas a condición única e indispensable para el devengo de las cont. especiales; en unos casos, jugará una mientras que en otros, lo hará, otra, como también concurrirán ambas cuando el propio ente municipal ejecute y costee.

Al jugar únicamente la ejecución, automáticamente resaltaba su contradicción con otro mandato que ha venido operando casi hasta nuestros días: la disminución del coste de las obras del importe de las subvenciones y cualesquiera otros auxilios proporcionados por el Estado y otros entes, no obligados por las cont. especiales. En el supuesto examinado, el coste total es sufragado por el Estado, por qué cuando en lugar del coste total, había una subvención que podría llegar hasta el total, la misma se restaba del coste, y se liberaba de sus obligaciones a los deudores por contribuciones especiales? La previsión del ap. b) del art. 23 del Decreto de 1.946 vino a demostrar la paradoja de este otro mandato que no obstante ha seguido en vigor, repetimos, hasta fecha reciente, lo que es buena prueba del mimetismo legislativo en este campo, en el que se han ido arrastrando preceptos que dejaban de tener razón de ser desde el momento en que admitía algunas modificaciones en la estructura de la figura regulada. ¿Cómo era posible que el mismo autor de la norma que preveía la financiación estatal de una obra, devengadora de cont. especiales, previese al mismo tiempo, una obra subvencionada por el mismo Estado, cuyo donativo debía restarse de su coste, beneficiando así a los beneficiarios por aquellas obras, que de no existir aquel donativo estarían obligados a pagar cont. especiales? La respuesta solo podía residir en la inercia; en la inercia de una normativa en la que apenas solo se efectúan unos avances que prácticamente resultan en muy poco, ya que la previsión del ap. b), tan reiterada, ha debido tener consecuencias prácticas escasas, cuando a través de ella, han podido realizarse numerosas obras estatales, financiadas por las cont. especiales abonables por los particulares, y recaudadas por los Ayuntamientos, los cuales, si, de este modo, habrían visto elevados sus ingresos suficientemente.

La idea del coste como idea central para exigir el reparto de una cantidad en concepto de cont.especiales, hacía jugar erróneamente un precepto que tiene ya entrada en el R.D. de 1.917 en el que absurdamente tiende a favorecer a los particulares, cuando el único beneficiario debía ser el Ayuntamiento ejecutor de las obras. En aquella disposición y dentro de un artículo (5º) que fijaba la determinación del coste de las obras, indicando las distintas partidas que cumulativamente causarían aquél, en un apartado independiente, establecía la siguiente regla:

"Si la ejecución de las obras o instalaciones fuese auxiliada por subvenciones u otros auxilios del Estado, la Provincia o de otra Corporación o de particulares, el importe de estos recursos se descontará del total de las obras,..."

Curiosamente una de las partidas que integraría el coste era la de los intereses del capital empleado por el Ayuntamiento en las obras e instalaciones que motiven la exacción de cont.especiales. Y decimos curiosamente, porque el contrasentido sale a la vista. Si el Ayuntamiento recurría a concertar algún préstamo para la ejecución de las obras, los intereses de la operación, debían ser pagados por los contribuyentes (lo que ha criticado Leach Albert), mientras que si ese capital, del que el Ayuntamiento carecía y que recibía bajo forma de subvención, entonces su cuantía se restaba del importe de las obras y se distribuía bajo forma de supresión o disminución de las respectivas cuotas que debería pagar esas obligados al pago de cont.especiales. Parecía haber cierta reciprocidad, ya que si los obligados-personas extrañas al Ayuntamiento que era quien concertaba el préstamo, cuyos intereses aquellos se veían obligados a sufrir como parte integrante de su cuota-, debían de ser los beneficiarios cuando esa capital nada le costaba al Ayuntamiento. Pero una idea de reciprocidad que no jugaba equitativamente si no muy desigualmente ya que lo se acumulaba en el primer caso era solo el interés, mientras que en el segundo lo que se restaba era la totalidad de la cantidad recibida, con la nota agravante de que la subvención aún con destino a las obras era hecha a una persona pública como el Ayuntamiento, de la que sin embargo se beneficiaba no el Ayuntamiento, sino los particulares (nota que llegaría al absurdo más absoluto si entráramos en el examen del fin último de la subvención en ese caso, ya que serían unos particulares los que acabarían siendo favorecidos y destinatarios de una subvención, sin compromiso ni contraprestación alguna). Todos estos preceptos se movían en una atmósfera llena de idealismo, que llegaba hasta a configurar la posibilidad de algún donativo particular, con renuncia del particular a compensar tal donativo con su cuota por cont.especiales, lo que desaparece en el R.D. de 1.922 (relativo como vimos a las cont.especiales devengables por las Diputaciones provinciales) donde imperativamente se establece el descuento como efecto de la aportación (pública o particular) con derecho automático a compensación si al mismo tiempo que donantes, fueran deudores de alguna cuota por cont.especiales (art. 2, nº 3 y 4). La regulación del R.D. de 1.917 vuel-

ve al Estatuto Municipal de 1.924, en cuyo art. 324 se tipifica la renuncia del particular a la compensación entre su donativo y su cuota por cont.especiales, renuncia cuyos efectos, para mayor extrañeza, se fijaba un límite temporal, de forma que si dentro de él no se hacía, el renunciante se veía mejorado aún a su pesar (y contra su voluntad):

"Si el interesado renunciare antes del señalamiento de cuota, al derecho de especial compensación... será de aplicación el precepto del penúltimo párrafo del art. anterior"

O lo que es igual, entonces su donativo se restaba del coste total de las obras, y se beneficiaban de él, todos los demás contribuyentes. Si no renunciaba, o si renunciaba después del señalamiento de cuotas, se le compensaba a él solo (en el último caso, pues, contra su voluntad expresa). El precepto se recoge literalmente por el Decreto de enero de 1.946, cuando, repetimos, la nueva previsión del ap.b), art. 23, resalta su contradicción interna.

La otra novedad importante de este Decreto de 1.946 es concerniente a la Asociación de Contribuyentes. Ya hemos visto sus precedentes; en el presente texto encontraremos la primera manifestación de un cambio de postura legislativa frente a la misma. Los supuestos de su constitución son los ya vistos, en el Estatuto Municipal de 1.924 cuando un tercio del coste total o cuando así lo acuerde la mayoría, añadiendo:

"Sin embargo, que sean autorizados los Ayuntamientos para no constituir la Asociación de contribuyentes cuando la obra, instalación o servicio que determine la imposición de contribuciones especiales no exceda por su coste total de dos millones de pesetas en los Municipios de más de 100.000 habitantes; de quinientas mil pesetas, en los de más de veinticinco mil habitantes, al pasar de los cien mil, y de seiscientos cincuenta mil pesetas, en los restantes".

Aquí no quedaba el recelo, ya que inmediatamente se establecía:

"La organización y funcionamiento de estas Asociaciones se acordarán a los que establezcan las disposiciones reglamentarias".

Ninguna regulación al detalle, como las previstas en todas las disposiciones hasta aquí examinadas. Un escueto precepto en el que por vez primera, junto a su constitución, se prevé su no constitución en función del importe total de las obras financiadas con cont.especiales, así como se prevé la autorización a los Ayuntamientos para que en este último caso, facultativamente, las constituyan o no. Con tal autorización se deja entrever la concepción que al administrador de 1.946 comienzan por causarle dichas Asociaciones, que parecen ser vistas como órganos molestos, que pueden perturbar la vida municipal en su concreto aspecto de gestionar la ejecución de unas obras que devengan cont.especiales. En definitiva, se incita a los Ayuntamientos a su no constitución, lo que estos generalizarán, llegando a olvidar con frecuencia que solo están autorizados para casos específicos, y no para todos.

La novedad es tan llamativa que casi es la que principalmente destaca Saura Pacheco, que afirma: "Con ello se sigue intentando la colaboración de los contribuyentes, aunque los resultados obtenidos hasta ahora no hayan sido muy satisfactorios. Algunos comentaristas como el Sr. Abella se han pronunciado en contra de estas Asociaciones, llegando a pedir la completa supresión del art. 347 del Estatuto Municipal. Los casos en que la Asociación resulta obligatoria han sido en el Decreto de 1.946 todavía más reducidos que en el de 1.928".

Gana asimismo en sistemática la inclusión en un solo precepto de distintos mandatos que en el Estatuto Municipal de 1.924 aparecían distribuidos, fundamentalmente en los arts. 332 y 337, insertos en el mismo art. 28:

1. "La obligación de contribuir se fundará meramente en la ejecución de las obras, instalaciones o servicios, y será independiente del hecho de la utilización de unas y otras por los interesados".

Los restantes números aluden al devengo y a la exigencia de pago de las respectivas cuotas, estableciéndose un paralelismo entre la sucesiva realización del gasto con los plazos periódicos de pago, que lleva pues la idea de la cont. especial hasta cada uno de los gastos concretos que va realizando consecutivamente el Ayuntamiento para la ejecución de la obra:

2. "Las cuotas por contribuciones especiales para obras e instalaciones, se devengarán periódicamente en la proporción que vaya requiriendo el gasto...".

Este precepto tenía su complemento, por lo que toca a su apart. 2.º en el art. 21:

"La exacción de contribuciones especiales para la instalación, ampliación o renovación de un servicio no excluye la de derechos y tasas por la prestación del servicio mismo".

En lo restante, hay una repetición de la normativa incluida en el Estatuto Municipal de 1.924, salvo la exención reconocida a los bienes del Patrimonio Nacional que equivocadamente creemos se añade a la lista de exenciones por cont. especiales motivadas por beneficio especial, ya que es impropio una exención por cuanto como se dispone en el Decreto (art. 46, último párrafo):

"En este caso, el Estado abonará a los Ayuntamientos una cantidad igual al importe de las cuotas que por razón de esta exención dejaran de exigirse".

Hay una sustitución calificada inexactamente de "exención" y que no debería estar recogida, ya que al subrogarse el Estado, tal subrogación se efectúa por el mecanismo ortodoxo de la titularidad que en el caso del Patrimonio Nacional le corresponde como a un propietario. La especialidad del régimen jurídico a que tal Patrimonio Nacional quedó sujeto a partir de 1.940, explica en principio su referencia expresa por vez primera en la normativa de las contribuciones especiales, más no muy correctamente, dado que tal especialidad no tiene eco frente a ésta, ya que del pago responde el Estado, al igual que de sus restantes bienes patrimoniales.

Disposiciones posteriores:

Con ánimo de agotar la referencia legislativa a las cont.es- peciales mencionamos a continuación algunas disposiciones que anteriores a la vigente Ley de Régimen Local, en su texto articulado y refundido de 1.955, contienen alguna indicación sobre las mismas. Son normas relativas a la materia urbanística que sustituyera partir de la década de los 40 a la decimonónica legislación de ensanche y que a diferencia de ésta, recurre a las cont.especiales.

Y así tenemos la ley de ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia, con texto articulado aprobado por Decreto de 18 de marzo de 1.946, dispone dentro de su cap.III sobre régimen financiero, en su art.32 lo siguiente:

"Los ingresos de los presupuestos extraordinarios o especiales serán:

a) los de las contribuciones especiales para las obras e instalaciones a que dé lugar la ejecución del Plan".

Siguen otras clases de recursos, sin que su posición en la enumeración presuponga orden preferencial alguno, ya que para eliminar dudas, si las hubiera, el art.35 dispone:

"Los recursos establecidos en el art.32 son compatibles entre sí y podrán aplicarse total y simultáneamente sin sujeción a orden alguno de prelación salvo el establecido para las contribuciones especiales en relación con las operaciones de crédito".

La última salvedad tenía explicación en el mismo apartado letra f), del art.32:

"La contratación de créditos que por no ser suficientes los anteriores ingresos (los derivados de las cont.especiales, así como los enunciados en los apartados siguientes, letras b) a e) inclusive), fueren precisos, quedando prohibidas las operaciones de crédito para aquella parte de gastos que pueda ser cubierta con las contribuciones especiales".

Hay que puntualizar que en toda la relación de ingresos hecha en ese art.32, los únicos verdaderamente excepcionales son los procedentes de las cont.especiales, ya que los demás tienen más bien carácter patrimonial o como mucho, presupuestario (los sobrantes de los presupuestos ordinarios, por ejemplo), lo que explica que solo sea respecto de las cont.especiales frente a las que se suscita la preferencia sobre la contratación de créditos a la que solo se podrá recurrir para cubrir aquella parte a la que no alcanza la cobertura de los ingresos proporcionados por las cont.especiales. Esto supone la revigorización de las cont.especiales, ya que en lugar de acudir como fué la nota característica de las leyes de ensanche a un régimen fiscal de exenciones de los propios impuestos que se habilita- como como especiales o extraordinarios para esos casos, a favor de los particulares que colaborasen en la ejecución de las obras necesarias para la urbanización y el ensanche, aquí se acude a su realización directa, a través

de su financiación por el sistema de cont.especiales. Aunque como dice el mencionado art.35, no existe preferencia entre los recursos incluidos en el art.32, de hecho la establece ya que si la compatibilidad entre los demás recursos con las posibles operaciones de crédito es total, no sucede analógicamente para las cont.especiales cuya exigencia de cobro se impone para poder delebrar en su efecto las necesarias operaciones crediticias.

Este procedimiento implicaba alguna variación sobre el régimen legal vigente sobre las cont.especiales, ya que se estimase que este era el Estatuto Municipal de 1.924, en sus arts.332 y siguientes, ya fuera el del Decreto de 25 de enero de 1.946, el caso es que en ambos textos se preveía como partida integrante del coste total de las obras a financiar con contribuciones especiales, el interés del capital invertido en las obras e instalaciones, lo que supone una operación de crédito concertada, cuyos intereses luego se repercutían sobre los contribuyentes. Conforme al citado art. 32 parece ser que los Ayuntamientos de la comarca de Bilbao y su zona de influencia no podrían recurrir a la concertación de préstamos con destino a obras por las que se percibirán cont.especiales, sino que fijadas estas en su cuantía como parte del presupuesto de ingresos que a su vez financiaría una determinada parte del presupuesto de gastos, solo la parte de este no cubierta por aquel (y aquellas) podría ser objeto de una operación de crédito. Hay una variación dentro de un régimen que se aplica en ausencia de normas contrarias en su totalidad. Se confirma la naturaleza municipal pues aún cuando la citada ley prevé unos órganos competentes para toda la ordenación urbanística de la comarca bilbaína y su zona de influencia, el art.31 habla de los Ayuntamientos como los que "formarán y aprobarán los presupuestos extraordinarios o especiales correspondientes a los proyectos parciales que ejecuten", y es a estos presupuestos a los que se refiere el ya transcrito art.32, que de nuevo cita expresamente a los Ayuntamientos, cuando en ese mismo art. señala como otro recurso, junto con las cont.especiales:

"a) los sobrantes de presupuestos ordinarios que por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos tengan esta aplicación".

Las cont.especiales aparecen como recursos normales, en contraste con los "especiales" que la misma ley tipifica, ya que estos últimos tienen asignado un objetivo muy concreto: "...atender al servicio de intereses y amortización de las operaciones de crédito...", que en determinados casos, resultan de obligatoria percepción para el Ayuntamiento (art.34), lo que confirma lo anteriormente expuesto: las operaciones de crédito no pueden ser amortizadas en sus intereses mediante el pago de las cont.especiales, sino únicamente con los denominados "recursos especiales" (enumerados en el art. 33), a diferencia del régimen general. La falta de precisión de datos complementarios es que pensar sobre la virtualidad de semejante precepto ya que si las cont.especiales conforme al régimen general, se devengan con la

proporción que vaya requiriendo el gasto, como decía el Estatuto Municipal aunque su obligación nace con la mera ejecución de las obras, instalaciones y servicios, habría identidad en principio, pero no en cuanto a las previsiones de anticipo del gasto por el Ayuntamiento y menos de su aplazamiento, ambas cosas previstas como corrientes en el régimen general. No hay problema en orden a saber cuáles obras son financiadas por las cont. especiales, obras que encajarán en alguno de los conceptos del régimen general, dada la amplia lista que de ellas se hace en el mismo, abierta con una cláusula general de "cualesquiera otras obras, de naturaleza análoga", por lo que aun no quedando incluidas en cualquiera de aquellas, tendría encaje en esta cláusula. El carácter fuertemente imperativo del art. 32 hace surgir dudas sobre si es del mismo modo aplicable a todas las clases de cont. especiales, por lo que nos inclinamos, por encima del carácter obligatorio que solo se predica en el régimen general para las motivadas por aumento de valor, y para las por beneficio especial, si concurren con estas, aunque previamente sería planteable la pura admisión de la referida distinción en dos clases de las cont. especiales al aludirse genéricamente y en bloque a ellas (lo que se justifica acaso por su misma generalidad, análoga a la hecha por las normas reguladoras del régimen general en donde una formulación del mismo tenor no es obstáculo para una ulterior diversificación).

De la misma fecha, es el Decreto aprobatorio del texto articulado de la ley de ordenación urbana de Madrid y sus alrededores, en cuyo art. 14, dentro del cap. V, sobre régimen financiero, se disponía (este decreto está derogado como consecuencia de la Ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1.963, disp. final 1ª, razón por la que no se recoge en el Dódogo de la Administración Local y del Urbanismo, del prof. García de Enterría, Es. B. O. E. Madrid, I. 973):

"Todas las zonas declaradas urbanizables quedarán sometidas a las obligaciones impositivas que por contribuciones establece el artículo 332 y siguientes del Estatuto Municipal o que fije la legislación que sustituya el mismo, debiendo destinarse el importe de las cuotas que se recauden por tal concepto a la financiación de las obras y adquisición de terrenos previstos en el plan de ordenación urbana".

Y este precepto se complementaba con el art. 6 del Reglamento aprobado por Decreto de 17 de octubre de 1.947 (por el que se desarrollaba el texto de 1.946, y a su vez derogado por el Reglamento de la Ley del Area Metropolitana, de 1.964); art. 6 que decía así:

"La Comisión de Urbanismo atenderá a los fines que le están encomendados por su ley funcional (la citada de 1.946) y demás disposiciones complementarias, con los medios siguientes:

-
- d) los arbitrios y contribuciones especiales que legalmente se establezcan de acuerdo con los Ayuntamientos interesados, por las obras de urbanización que la Comisión de Urbanismo realice en determinadas zonas, total o parcialmente con sus fondos propios.

La expresión es tan sui generis que no se sabe si se reconoce ex a un ente como la Comisión de Urbanismo la concepción de titular activo de cont.especiales, o si más bien tal concepción es derivada como consecuencia del cobro previo por parte de los Ayuntamientos, de tales contribuciones. Lo que si es evidente que aquí también hay un refortalecimiento de las cont.especiales no solo por la tajante declaración del art.14 antes citado, sino por la clara relación teleológica que entre ellas y las obras que financiar se establece en ese y en el art.6 del Reglamento.

Al ser sustituidas la vigencia de los textos anteriores por la ya citada Ley del Area metropolitana de Madrid, aludamos a las modificaciones introducidas por esta, en lo relativo a las cont.especiales. Antes hay que adelantar que esta ley configura la llamada "Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid" y que hacienda gala a su nombre tiene como una de sus más importantes misiones la de tramitar:

"...los expedientes relativos a la creación y dotación de servicios comunes a los Ayuntamientos del Area, cuando estos no puedan ejecutarlos o tengan (los servicios) interés común o general., como asimismo a la realización de los servicios de interés local que el Estado atiende en el régimen común..."

Y al hablar de sus recursos económicos, no se inicia nada de las contribuciones especiales (art.10: la Comisión tendrá...) aunque implícitamente quesean aludidas por la siguiente referencia:

2. "Si alguno de los Ayuntamientos de la demarcación del Area no aplicase todas las contribuciones o exacciones de carácter municipal autorizadas por disposición legal y cuyos productos fueran necesarios para la realización y establecimiento de obras y servicios del mismo, que se hubieren incluidos en los planes urbanísticos correspondientes, la Comisión lo comunicará al Ministerio de la Gobernación.
3. Dicho Ministerio dispondrá lo conveniente para que previa aprobación del Ministerio de Hacienda, se implanten aquellos recursos económicos que el propio Ayuntamiento recaudará, aplicando sus productos, a dichas obras y servicios".

En su Reglamento no encontramos ninguna mayor precisión, por lo que ante los párrafos transcritos solo cabe decir que aunque no citadas expresamente las cont.especiales quesean enmarcadas claramente como exacciones de "carácter municipal", solo percibibles por los Ayuntamientos del Area, pero de ningún modo por el órgano a ellos superpuesto como es la Comisión, que actúa más bien de órgano vigilante para que las Corporaciones locales no dejen de percibir aquellas exacciones que como las cont.especiales tienen como fin específico la financiación de ciertas obras, instalaciones y servicios municipales, aunque su vigilancia y control se reduce al de ser una especie de alerta que mediante los avisos a los Ministerios indicados logrará que dichas Corporaciones exijan el pago de entre otras exacciones de las cont.especiales. Hay una remisión al régimen general, vigilando su aplicación mediante el mecanismo del aviso a los Ministerios competentes, aunque la participación del de Hacienda solo se explicará si se tratase de nuevas figuras impositivas, pero no de las ya previstas en el Dº local.

-77-

La ley de ordenación urbana de Valencia y su comarca, cuyo texto articulado se aprueba por Decreto de 14 de octubre de 1.949, si bien, casi reproduce el régimen de la Bilbao, introduce algunas variaciones sustanciales, como son la de considerar como recursos normales, los que aquella (la de Bilbao) calificaba de "especiales", comenzando la enumeración de los ingresos de los presupuestos extraordinarios y especiales que los Municipios afectados por la ley deberán formar "para los proyectos parciales que ejecuten", las contribuciones especiales y terminando con los recursos especiales, lo que motiva la ampliación de la compatibilidad del número de recursos, ya que en si la de Bilbao se excluían de la misma estos recursos especiales, en esta de Valencia se extiende a los mismos (art. 40) aunque se recuerda la prohibición de acudir a operaciones de crédito para aquella parte de los presupuestos a financiar con cont. especiales.

En la Ley Castellana, de 3 de diciembre de 1.953, si bien contemplaba inmediatamente como beneficiarias de las exenciones fiscales en ellas previstas a las construcciones a levantar en los polígonos delimitados por la ley de 1946, autorizaba al M^o de la Gobernación para aplicar sus beneficios a todas aquellas poblaciones en donde existiese plan de ordenación urbana con su comisión especial correspondiente, incluía una prohibición relativa a las cont. especiales, que por su interés, transcribimos:

Disp. Ad. 4^a: "Los beneficios tributarios reconocidos por la presente Ley, lo serán sin perjuicio de las obligaciones impositivas que, en su caso, correspondan por contribuciones especiales, debiendo destinarse el importe de las cuotas que se recausen por tal concepto a la financiación de las obras y adquisición de terrenos previstos en los Planes de Ordenación Urbana".

Este texto tiene para nosotros interés porque en él encontramos una clave interpretativa de otro que anteriormente hemos citado, como era el de la Ley de ordenación urbana de Madrid, de 1.946, en el que se hablaba de "obligaciones impositivas", sin que entonces pudiéramos saber a qué obligaciones se refería. Considerando que la presente ley de 1.953 tenía una aplicación inmediata y principal dentro del plan de ordenación urbana de Madrid, puede deducirse que la aclaración que en su texto citado encontramos del significado de "obligaciones impositivas", es una interpretación auténtica del anterior texto de 1.946, y que por tanto, conforme con la misma se concibe a las cont. especiales como "obligaciones impositivas", que es tanto como decir como "impuestos". Muchos nos tememos que el legislador se vió en este caso, desbordado por la escasez del lenguaje que impide en ocasiones el empleo de determinadas locuciones, por su excesivo neologismo; aquí la misma rareza del posible término alternativo-obligaciones exaccionales o exactoras, para aludir a las obligaciones derivadas del cumplimiento de las exacciones- parece le obligó a recurrir a un término que no es del todo exacto respecto de las cont. especiales, como es el de "obligaciones impositivas". Quizás sea una clave interpretativa no muy convincente, que solo como indicio es válida.

.En el Decreto de 27 de octubre de 1.954, relativo a la urbanización del polígono de Santamarca, y en aplicación de lo previsto en la ley de Ordenación Urbana de Madrid, aprobado su texto articulado como ya hemos visto por D. de I de marzo de 1.946, contiene entre otras las siguientes normas de algún sentido para nuestro tema:

art.6 : "Adoptado por la Comisión de Urbanismo, acuerdo de interés inmediato la urbanización y edificación de una manzana determinada, se notificará éste personalmente a los interesados, publicándose en el B.O. de la provincia....a partir del cual se concederá un plazo de cuatro meses, dentro de los cuales el propietario o la asociación de propietarios de la manzana que se trate podrá solicitar y obtener autorización necesaria para llevar a cabo las obras correspondientes a edificación, comprometiéndose a sufragar el importe de las de urbanización que afecten a la zona exterior de dicha manzana y que hayan de ejecutarse o se hubiesen realizado por el Ayuntamiento..."

art.11: "Los propietarios de una manzana a quienes se autorice para edificarle vendrán obligados:

1º) a ceder gratuitamente la extensión de terrenos que comprenda la zona exterior y a costear las obras de urbanización que en ellas se ejecuten;

2º) a contribuir económicamente al coste de las obras de las plazas, parques o grandes avenidas proyectadas en el polígono en la que radica la manzana, aportación que se fijará proporcionalmente al valor de los solares resultantes de la parcelación.

Las aportaciones de los propietarios para la construcción de las redes de alcantarillado, agua potable o eléctrica, se establecerán mediante un canon determinable en relación con el coste de las instalaciones y en proporción a los beneficios que les han reportado (de reportar)".

art.12: "Las aportaciones de los propietarios a que se refieren los arts. anteriores se satisfarán a la Comisión de Urbanismo para contribuir según correspondan, a las obras realizadas por ésta o a las que lleven a cabo el Ayuntamiento o el Ministerio de Obras Públicas".

Aunque la cita es larga, la hemos creído de algún sentido dentro del contexto de este trabajo, por las conclusiones que de la misma puedan extraerse, ya que si bien en toda ella aparece referencia alguna expresa a las contribuciones especiales, es obvio que su idea no obstante late en ella, ya que tanto la reiteración en el uso de la palabra "contribuir" como a las obras por las que se debe "contribuir" están encerrando la idea referencial de las cont.especiales, aunque la inserción de otros órganos junto a los Ayuntamientos, como presuntos entes acreedores, haya podido servir de freno a la hora de hacer la calificación nominal. Realmente aquí no se están contemplando obras distintas a las que en los textos anteriormente aludidos devengaban cont.especiales, por cuanto aquí como en aquellos, se realizan unas obras que producen unos beneficios a particulares directamente interesados en las mismas, con la única diferencia de que en unos casos se habla de "cont.especiales", y en otros solo de "contribuir", diferencia que puede responder a un de

seo de escaparse del régimen legal de las cont.especiales, configuran unas contribuciones distintas que ya se llama "canon", pero cuya normativa concreta se deja en el aire, a no ser que no lo previsto entra en la discrecionalidad decisoria de los órganos especialmente citados en esos textos. La proximidad temporal a unas normas que como las antes citadas no recogen otra forma de contribución de los particulares, aparte de la entrega de terrenos, que de las cont.especiales, nos lleva a la opinión de que en este caso el legislador inicia un nuevo camino; hablando simplemente de "contribuir", el autor de la norma no alude ni encubre referencia alguna a las cont.especiales, aunque en su fondo tenga alguna-o muchas-concomitancia con lo que tales contribuciones representan. Por otra parte, este texto de 1.954 está próximo a la Ley del Suelo, en donde se recogerán estas dos referencias: por un lado, expresamente a las cont.especiales, y por otro, a la obligación de contribuir en otros supuestos, y lo hace de un modo que es sustancialmente idéntico por lo que toca a este último punto, a lo dispuesto por los arts. 11 y 12 (véanse los arts. 115, 116 y 117 de la Ley del Suelo), lo que nos confirma en la idea de ver en esta norma un primer intento de establecer regímenes sustitutivos o alternativos al tradicional de las cont.especiales, aunque guarden bastante relación con esta figura, tanto por la relación establecida entre dicha obligación y las obras como por la proporcionalidad que debe guardar entre el coste y el beneficio experimentado por el obligado. Es como si el autor de la norma hubiera identificado las cont.especiales con un determinado régimen, que no toca, prefiriendo acudir a la instauración de unas nuevas contribuciones, que pueden llamarse canon, o aportaciones, que regula con mayor flexibilidad y que pueden ser percibidas por los mismos entes u órganos gestores de los planes de urbanismo. Ya hemos dicho que en esto ha podido tener alguna influencia la identidad consustancial que del examen histórico puede deducirse de la titularidad activa de tales contribuciones a los Ayuntamientos, resultando indiciario que cuando se alude a estos, automáticamente se alude a las cont.especiales, cosa que no sucede con estos otros órganos a quienes por lo demás se les habilita para hacerse cargo de determinadas aportaciones que aunque con distinto nombre coinciden en mucho con el concepto de cont.especiales. Hay que constatar además que el Decreto de 1954 aporta el subtítulo de "regulando la participación activa de los propietarios del Polígono de Santamarca", en lo que queremos ver una cierta superación de una vertiente excesivamente tributarista de las cont.especiales por una nueva idea en la que se resalta más la aportación que el lado puramente formulario de cumplimiento de una obligación tributaria; con la participación, el propietario interviene más activamente que con el pago de las cont.especiales, de las que no se ha destacado nada su aspecto cooperador como si fueran simples figuras tributarias, motivado acaso por su rígida e inamovible inclusión en el cuadro de las exacciones municipales.

Las Contribuciones especiales, en el régimen general de la Ley de Régimen Local:

El texto articulado y refundido de dicha ley se aprueba por Decreto de 24 de junio de 1.955. Como telón de fondo queremos recordar algunos pasajes de la ley de 3 de diciembre de 1.953, modificativa de la de la Bases de 1.945 y de la que arranca la autorización al Gobierno para su refundición con ésta, y lo hacemos porque en ellos encontramos algunas notas que pueden servirnos de pautas en el momento de enfrentarnos con los preceptos expresamente dedicados a las cont. especiales. Tras hacer un elogio a la reforma de Calvo Sotelo así como a la condición provisional del régimen de las Haciendas locales, sujeta a una continua revisión, el legislador adelanta los criterios que le guían:

"....se deduce la necesidad de la reforma, entre otras, por las siguientes causas: Primera, inexistencia de soberanía fiscal en las entidades locales y carencia de recursos flexibles que permitan adecuarlos en cada momento a la coyuntura económica. Segunda, aumento de las exigencias de los administrados, paralelo a una extensión de la competencia local y al nacimiento de necesidades antes desconocidas u olvidadas".

A no ser por la tajante afirmación primera, ninguna novedad encontramos en estas líneas. La reforma de Calvo Sotelo había tenido en cuenta estas dos causas, sin presionar con excesiva sobre la soberanía fiscal, e incluso admitiéndola desde cierto plano, ya que si bien las Haciendas locales debían estar de conformidad con la estatal, justamente de lo que la misma se alaba es de haber adecuado una zona donde ambas haciendas-estatal y local-pueden coexistir y donde por tanto, en cierto modo, las Haciendas locales pueden ser soberanas. Ahora por el contrario se parte de una afirmación negativa: las haciendas locales no son soberanas, o lo que es lo mismo, serán lo que quiera que sea el propio Estado. Si al mismo tiempo se reconoce la nula flexibilidad de los ingresos municipales y locales en general, es indicar paladinamente que la salvación de tales haciendas está en la ayuda del Estado. El mismo legislador se imputa dos deberes que juegan alternativamente: o bien proporcionará esa ayuda o bien queda obligado a revisar periódicamente la situación financiera de las Haciendas Locales. Como lo primero supone una fuerte carga para el Estado, que a su vez tiene mayores cargas en función del mismo progreso de la sociedad que gobierna, el método más aplicado y socorrido será el de la continua revisión de las Haciendas Locales, en las que sucesivamente se va prometiendo lo que parece inalcanzable en este ámbito: la estabilización de unas normas y un régimen que permitan la consolidación de unos usos y unas prácticas financieras que independicen por su propia rutina a las entidades locales del Estado. Más con las revisiones, el Estado se hace defensor en voz alta de tales haciendas, como si a fuerza de truques y cambios, se llegará algún día a encontrar esa solución final que visiera a ser la panacea salvífica de la tradicional insuficiencia de las Haciendas Locales.

Visión general de las cont.especiales, en la L.R.L:

Por de pronto, aparecen recogidas como ingreso tanto en las Haciendas Municipal, como en la Provincial. Para aquella, como para esta, se reproduce la tradicional clasificación enumerativa de ingresos, de mayor a menor importancia, en los arts. 429m y 598, respectivamente.

Art. 429: "La Hacienda de los Municipios estará constituida por los siguientes recursos:

- 1º los productos de su patrimonio;
- 2º el rendimiento de los servicios y las explotaciones;
- 3º las subvenciones, auxilios, donativos que se obtengan con destino a obras y servicios municipales;
- 4º las exacciones municipales.

El art. 598 copia literalmente este contenido, con la única y lógica variación de sustituir municipales por "exacciones provinciales". A su vez, dentro de los arts. 434 y 602 se desarrolla el anterior nº4, señalándose cuáles son esas exacciones-municipales o provinciales-, entre las que se incluyen las cont.especiales. Para evitar repeticiones, el mismo legislador se remite en bloque a la normativa de las cont.especiales aplicable al ámbito municipal, cuando detalla la Hacienda Provincial:

art. 607: "...contribuciones especiales... que habrán de acomodarse a lo prevenido en la sección segunda del capítulo V, del título I del libro IV de este Ley"

El legislador evita reiteraciones y solo contempla dentro de la Hacienda Provincial, como preceptos solo aplicables en tal ámbito y con referencia a las cont.especiales aquellos que justamente como veíamos singularizaban al R.D. de 1.922, fue fue el introductor en el mismo, de las cont.especiales que hasta aquella fecha parecían solo referirles a la Hacienda Municipal, preceptos que son los que contemplan como posibles sujetos pasivos por las mismas a los Ayuntamientos o a comarcas (nos remitimos a lo ya dicho en el comentario de dicho R.D.). O sea que con estas pequeñas variaciones, la normativa inserta en la Hacienda Municipal sobre las cont.especiales es la aplicable también a las de la misma concepción, provinciales. De ahí que monopolicemos nuestra atención sobre ella. Antes de pasar a ello, hay que indicar que si bien por una parte esta remisión supone evitar repeticiones y duplicidades innecesarias, significa al mismo tiempo una alteración con los precedentes ya analizados así como una plena toma de partido favorable a la Provincia como titular activo de las cont.especiales, que puede ser el primer escalón para un ámbito más amplio. Más concretamos algo lo de la alteración de los precedentes. Ya sabemos que el R.D. de 1.922 introdujo y reguló por vez primera en nuestra historia de las haciendas locales, las cont.especiales provinciales. Pues bien, aquel texto utilizaba una dicción más precisa por un lado y menos por otra, para delimitar el objeto de las mismas; decía así:

"Los gastos de los presupuestos de las Diputaciones provinciales relativos a obras, instalaciones o servicios que produzcan un aumento determinado de valor de ciertas fincas o empresas que benefician especialmente a personas o clases determinadas o que aún cuando no existan aumentos determinados de valor, se provoquen especialmente por las mismas..." (art.2).

El texto de la vigente L.R.L. dice en cambio:

"Los gastos de los presupuestos relativos a obras, instalaciones o servicios que produzcan un aumento determinado de valor en ciertas fincas beneficien especialmente a personas o clases determinadas...."

Ni se califican las obras, instalaciones o servicios que devengan contribuciones especiales como "provinciales" y simultáneamente se configura una relación inmediata de las mismas con los obligados a su pago, ni se califican tampoco los presupuestos, relativos a dichas obras. Lógicamente la primera calificación deberá hacerse en aquel sitio de la ley en que se hable de "obras, instalaciones o servicios" provinciales, como sucede en el art. 242 y siguientes-particularmente, el 243-en donde hallamos una relación de las mismas, de las que no todas son susceptibles de devengar tales cont. especiales; entre las que pueden serlo encontramos las relativas a la construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales, fomento y construcción de ferrocarriles y tranvías y trolebuses interurbanos y establecimientos de líneas de autobuses del mismo carácter, encauzamiento y rectificación de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego, supuestos que tienen gran similitud y hasta identidad con los que justamente se incluyen en el art. 469 (que enumera los conceptos que devengan cont. especiales por beneficio especial, y entre los que figuran casos idénticos a los de las referidas obras provinciales), mientras que los que no podrían serlo, son los restantes citados en dicho artículo. Ahora bien, ese art. 243 contiene dos últimos supuestos, sobre los cuales incide tanto la falta de calificación de las obras como del presupuesto; su texto es el siguiente:

- "ñ) prestación a los Municipios de los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimiento de agua y saneamiento, viviendas protegidas; obras de colonización así como para las demás obras y servicios municipales, y
- o) la ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y.....cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos". (las obras e instalaciones son estatales, aunque delegadas por el Estado en la Provincia, por su carácter "predominantemente provincial")

En el primer caso, ap. ñ), parecen obras y servicios de claro carácter municipal, ejecutadas en nombre de esta entidad, por la Provincia; el presupuesto de las obras será provincial, mientras que las obras y servicios serán municipales. En el segundo, en cambio, serán las obras y servicios estatales así como su coste, aunque su ejecución será provincial. Con las mencionadas omisiones; se posibilitará el cobro de cont. especiales?.

Al no indicar la cualidad del presupuesto ni la de las mismas obligaciones en el aire la misma concepción técnica de las cont.especiales. Es una enunciación tan general y genérica, que una vez que el legislador la había podido ahorrar remitiéndose no solo a los detalles sino a esta misma enunciación a lo que se remite en la parte final del art.607 o hace una definición descriptiva vaga y abstracta, con unos presupuestos idénticos a los que sirven de base a las cont.especiales municipales. No aparece la menor referencia a la de su ejecución por la Diputación provincial, de modo análogo a como aparece en el art.451 en relación al Ayuntamiento, por lo que dicha definición no tiene en apariencia ningún sujeto activo (ni el término "provincial", ni el de "Diputación" aparecen citados en el mismo), y solo porque el artículo se inserta en el capítulo relativo a la Hacienda Provincial, es por lo que podemos deducir a quién se refiere. Esta misma indicación, junto con la remisión en bloque en todo lo restante a la normativa de las cont.especiales municipales, es que pensar sobre su utilidad y eficacia, por cuanto parece extraño que por muy similar que sea la figura, pueda una normativa pensada para las cont.especiales municipales, ser aplicada sin más a las provinciales, o pueda atribuirse tal remisión al desconocimiento de las posibilidades reales que tiene esa figura en el ámbito provincial. En lugar de hacer como hizo el autor del Estatuto Provincial de 1.925, remitiéndose en su totalidad a una norma anterior en la que se regulaban en su totalidad las cont.especiales provinciales, sin conexión a las municipales, como plenamente independientes en sí, el legislador de 1.955 prefiere insertar una definición inútil y equívoca, por un lado, completándola con la remisión en esto y en todo lo demás a la regulación de las contribuciones especiales municipales, salvo en unos preceptos únicamente aplicables al ámbito provincial, que proceden del R.D. de 1.922. Esa remisión explica y justifica que hagamos objeto fundamental de nuestro estudio a las cont.especiales "municipales", cuyas observaciones son estrictamente aplicables al ámbito provincial, en principio, con esas ligeras particularidades de

Las contribuciones especiales municipales, como exacciones:

Ya hemos dicho, que la ley de 1.955 les incluye, como venían haciéndolo todos los precedentes, en el grupo de "exacciones", término sumamente equívoco y general que sirve para agrupar cosas tan dispares como son los impuestos, los arbitrios, las multas, los derechos y tasas, y por supuesto, las cont.especiales (art.434). De tan amplio que es, no nos dice nada. Como tal palabra es de uso arraigado y tradicional en nuestro Dº Tributario y por nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, aunque no de una manera uniforme; si acudimos a este último veríamos como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobada por el Decreto de 26 de julio de 1.957, en su art.27, separa de las exacciones, las tasas, como si estas fueran algo distinto ("Los Reglamentos, circulares, ... no podrán imponer penas ni exacciones, tasas, cánones..."). Si aludimos a estas otras ramas ju-

rificas no es para ir a buscar a ellas el sentido, sino solo aquí como prueba de lo que decimos. En principio vamos a procurar movernos exclusivamente sobre la legislación local. Incluso aunque utilizáramos como guías esas otras ramas, el problema no le resolverían, porque si bien por ejemplo la Ley General Tributaria califica a las cont. especiales de tributos, excluye de tal calificación a las multas, que sin embargo la L.R.L incluye en el mismo grupo que aquellas: "las exacciones". En este mismo texto, y casi inmediatamente, se hace un uso de este término que ningún paratexto tiene con el que quiere darle cuando califica a las cont. especiales como "exacciones". Basta mirar los arts. 436 y 438 para darnos cuenta de ello: en el primero, cuando dice "...la mera existencia del servicio o la posibilidad del aprovechamiento no facultarán en ningún modo a los Ayuntamientos para la exacción de estos gravámenes", y en el segundo, cuando añade: "...los Ayuntamientos podrán otorgarla (la exención) aún en los casos en que la exacción de derechos y tasas en general sea obligatoria...". Es evidente que en estos casos se emplea la palabra "exacción" como sinónimo de "cobro". En el mismo sentido en el art. 443 que se refiere expresamente a las cont. especiales:

"La exacción de cont. especiales para la instalación, ampliación o renovación de un servicio no excluye la de derechos o tasas por la prestación del servicio mismo".

El mismo emplazamiento de las cont. especiales en el art. citado-434-, a continuación de los derechos y tasas y por delante de los arbitrios aparte de la razón puramente recaudatoria, que como veíamos señalaba como su causa justificante Saura Pacheco, podría tener otra razón conceptual: la de que las cont. especiales se les concibe como más aproximadas conceptualmente a los arbitrios e impuestos locales que a las tasas y derechos, que se confirmaría por este otro argumento: si el art. 443 permite la compatibilidad de tasas y cont. especiales, y por consiguiente, su coexistencia, en cambio el art. 454 que fija el procedimiento para la determinación del coste de las obras, incluye como factor integrante del mismo las sumas por las que pudiera recaudarse las prestaciones personales, de efectuarse estas para la realización de las obras, o lo que es lo mismo, tampoco se reducen el importe dinerario de tales prestaciones personales de las cont. especiales, con lo que tampoco son de la misma naturaleza (si fueran deducibles, podría decirse que serían ambas -prestación personal y cont. especiales- de naturaleza común; al no serlo, son de distinta naturaleza). Por lo que por esta vía habría que llegar a considerar que las cont. especiales en la L.R.L ocupan una posición intermedia o de equilibrio entre los derechos y tasas y los restantes arbitrios e impuestos; algo así como el tertium genus de las exacciones municipales. Ni tasas ni impuestos, sino contribuciones especiales. Aunque es una salida hasta cierto punto ecléctica, no existe otra; podría argüirse que toda posición de equilibrio es dinámica, inclinándose en definitiva a uno u otro lado del plano de equilibrio, en este caso, bien a las tasas, bien a los impuestos. Más esto no es válido

porque vista la regulación de cada una de estas figuras, su compatibilización práctica solo es posible previa emisión de su incompatibilidad conceptual: con las tasas, por el art. citado, mucho más si consideramos que estas se devengan por el uso de un servicio u obra, ya instalados, mientras que las cont. especiales son justamente para la ejecución de esa obra o montaje de ese servicio y la obligación de contribuir a ella tiene que ver con la utilización de la obra o del servicio. El que se puedan exigir simultáneamente cont. especiales y tasas es porque son recíprocamente figuras distintas; no pueden exigirse tasas a los veces ni pueden exigirse por la mera implantación de un servicio cuando justamente su pago se hace en función de un uso o del aprovechamiento de un servicio. Tampoco podría exigirse una tasa antes del servicio y otra después, porque si así se hiciera la primera sería a cuenta de la segunda, y deducible de esta (de tal modo, que la suma de una y otra, integrarían el total del importe de la tasa, para todos los efectos, única). Si no solo no sucede esto, sino que además se exigen las dos, es obvio que las cont. especiales no pueden en manera alguna confundirse con las tasas. Y tampoco con los impuestos o arbitrios, porque así como tampoco podrían cobrarse los impuestos por la misma obra, instalación o servicio—los impuestos o más pueden percibirse siempre que tengan una causa impositionis distinta—, tampoco podrían cobrarse la prestación personal y la cont. especial si ambos fueran impuestos; porque la última no lo es, se permite su pago junto con la prestación personal. Incluso esto tiene comprobación por otra vía dentro de la L.R.L.; así en su art. 445 se pitifican unos pagos obligatorios en concepto de reintegro que hasta cierto extremo tienen semejanza con las cont. especiales aunque nada diga de ellas aquí expresamente, en cualquier caso son unos pagos que precisamente por no ser abonados por el uso o disfrute del servicio, no se conciben como tasas ni menos aún reciben tal denominación, aún cuando el origen remoto de tales pagos puede estar en el disfrute o uso de los servicios e instalaciones; dice así:

"I. Excepto en los casos de imposición de derechos y tasas, tenga por único fundamento la depreciación o el desgaste extraordinario producidos en las obras e instalaciones municipales, todo aprovechamiento especial que lleve aparejada depreciación continuada o destrucción o desarreglo temporal de aquellas obras e instalaciones, estará sujeto al reintegro del coste total de los respectivos gastos de reconstrucción, reparación, instalación, arreglo y conservación, sin perjuicio de los derechos y tasas a que aiere lugar".

Si no fuera porque previamente se ha calificado el aprovechamiento de especial y de que más tarde se pone a su cargo el coste total de las obras que se indican, estaríamos ante un evidente supuesto de cont. especial más en cualquier supuesto, lo que se demuestra es que los derechos y tasas se perciben por algo distinto a lo que implica el pago o reintegro de un coste (en este caso, total; en las cont. especiales, no lo alcanza).

Solo es en el art.448 donde se precisa algo el alcance de la razón del percibo de ciertos derechos y tasas, y por exclusión, por tanto, su diferencia con las cont.especiales. En dicho artículo se alude a los derechos y tasas debidos por las empresas explotadoras "...de servicios que afectan a la generalidad del vecinario de un término municipal o de una parte considerable del mismo, y en particular, los de abastecimiento de aguas, tranvías urbanos, suministro de gas y electricidad a particulares y teléfonos urbanos..." La nota esencial aquí es la de la generalidad del servicio. Por estas notas pueden diferenciarse de las cont.especiales.

Aparte de su concepción de "exacción" ¿cómo se definen, y por consiguiente, en qué se diferencian de las restantes exacciones? El art.434 que es el que enumera las exacciones municipales se refiere a los derechos y tasas como los que se deben "por aprovechamientos especiales o por la prestación de servicios"; respecto de las cont.especiales, señala que lo serán "obras, instalaciones o servicios". Es obvio que en los primeros se palpa una idea de contraprestación; como efecto del aprovechamiento especial o de la prestación recibida del servicio, debe de pagarse un derecho o una tasa; en las cont.especiales no hay la menos referencia a tal detalle; las obras, instalaciones o servicios que se citan, parecen hallarse en una fase anterior al de su posible aprovechamiento o más aún, que el pago de las cont.especiales que devengan deberá hacerse sin atender para nada a su utilización. Simplemente por las obras, instalaciones o servicios, deberán pagarse tales contribuciones, a diferencia de los derechos o tasas que exigen para su pago algo más (art.436: "La obligación de contribuir por derechos y tasas se funda en la utilización del servicio o en el aprovechamiento por el interesado", o sea, lo mismo que lo dicho con mayor concisión por el art.enumerativo 434). Ahora bien, este art.en relación con las cont.especiales peca por defecto al no indicar qué obras, instalaciones o servicios; es evidente que en su brevedad se está remitiendo a un posterior desarrollo, porque no todas las obras, instalaciones o servicios devengan tales contribuciones, con lo que se está revelando el mimetismo por no decir la total inercia con que el legislador actúa en relación a textos precedentes. Una ligera y mayor precisión podría haber venido representada por una sencilla concreción: con introducir la palabra "algunas obras, instalaciones o servicios" o en su lugar, "por las obras, instalaciones o servicios que se señalan en los arts..." habría bastado. No fué así y el legislador se limita a copiar de fórmulas pasadas. Esto no significa que el carácter genérico del art.434 no tenga razón de ser, por cuanto de las dos clases de cont.especiales que sigue admitiendo, las devengadas por aumento de valor pueden tener su origen en cualesquiera "obras, instalaciones o servicios" con tal de que produzcan ese aumento de valor, lo que nos obliga a entrar en el examen de ambas clases.

Contribuciones especiales por aumento de valor y por beneficio especial:

El art.451 completa el art.434, b) con la referencia a estas clases.

de cont.especiales con un texto, repetición de los precedentes. Sin saber por qué, el ap.a) del mismo, parte ya de lo establecido por el art.434, y sin ninguna precisión sobre el tipo de obras o instalaciones ni sobre su naturaleza, y ni siquiera, sobre su ejecución, indica solo que si "por efecto de las obras, se produjese un aumento determinado de valor". En cambio, cuando contempla las cont.especiales por beneficio especial, precisa: "...obras, ...ejecutados por el Ayuntamiento...". Es decir, al menos en relación con estas últimas se añade una condición para que las obras, instalaciones o servicios originen cont.especiales, y es la de que sean "ejecutados por el Ayuntamiento". Al incluirse tal condición, forman parte de la propia naturaleza de tales contribuciones especiales. Sobre las obras, instalaciones o servicios que devengan cont.especiales por aumento de valor ninguna otra precisión, mientras que las de por beneficio especial tienen además otro precepto como es el del art.469, que enuncia los conceptos que devengarán tales cont.especiales por beneficio especial, que aunque parece puramente ejemplificativo, al menos proporciona al intérprete un criterio guía (en todo caso, enumera unas concretas obras e instalaciones, por las cuales se podrán percibir cont.especiales). Pero si por una parte no se indica qué obras son las que producen cont.especiales por aumento de valor, y por otro, se indica las obras que producen las cont.especiales por beneficio especial, podríamos preguntarnos ¿producirán las obras de esta última clase, solo beneficios especiales y nunca aumento de valor? o lo que es igual ¿podrán las obras, instalaciones y servicios que originan cont.especiales por beneficio especial, producir simultáneamente aumento de valor? o aún con otras palabras: las que se enumeran como obras conceptos devengadores de cont.especiales por beneficio especial ¿podrían hacer devengar cont.especiales por aumento de valor?. Es obvio que si se analiza la lista de obras del art.469 que originan cont.especiales por beneficio especial se observa que la misma es amplia y general y no se encuentra ninguna objeción para poder decir que tales obras o instalaciones no producirán nunca aumento de valor. Mas bien habría que girar los términos y decir que tales obras-y otras-pueden producir aumentos de valor y por tanto, cont.especiales que se apropien de parte de los mismos pero que al mismo tiempo tales obras-y no otras-originan beneficio especial. Es decir, en los supuestos enumerados por el art.469 pueden darse simultáneamente cont.especiales por aumento de valor y por beneficio especial mientras que en los demás, habrá que precisar si concurren uno u otro, o ambos paralelamente a la cláusula general con que se cierra el citado artículo 469. Esta interpretación es susceptible relacionarlo este artículo con el 462. Aquel comienza así:

"Salvo siempre lo dispuesto en el art.462, se entenderán comprendidos en el ap.b) del art.451, los conceptos siguientes..."

El art.462 dispone esto:

"Siempre que para la ejecución de alguna obra, instalación o servicio municipales procediera la imposición simultánea de

-10-

contribuciones por aumento de valor y por algunos algunos de los conceptos del art.469...."

Es lógico que si se admite la simultaneidad de ambas contribuciones, es porque se admite el origen común de ambas, o sea, que las mismas obras, instalaciones o servicios, devengan cont.especiales por aumento de valor y por beneficio especial. Lo que excluidos tales supuestos del art.469, en los demás, habrá que precisar su susceptibilidad para producir cont.especiales por uno u otro concepto (aumento de valor o beneficio especial), ya que la remisión del art.462 al 469, parece reducir la presunta simultaneidad solo a los casos enumerados en este último. La relación de estos preceptos nos vale tanto para precisar qué obras son las que devengan cont.especiales por aumento de valor, como para suplir las evidentes lagunas del art.45I,a), ya que en el 462 se habla ya de "obras...ejecutadas..." y se añade el calificativo de "municipales". Queda demostrada la insuficiencia e inutilidad de un precepto que como el 45I parece de simple adorno, sin ninguna trascendencia, a modo de definitorio de un concepto que solo se completa con el recurso al resto del articulado. Es un precepto que quiere servir de pórtico de una exhibición de gran sistemática, cuando realmente es equívoco y no dice nada, sino solo indicar se salía el propio error del mismo legislador cuando engloba a las cont.especiales en una única expresión, sin especificación alguna en el art.434, que el mismo legislador tiene prisa en desmentir en este art.45I, señalando que las cont.especiales a que aquel artículo se refiere son dos: por aumento de valor y por beneficio especial.

El único efecto importante de ese art.45I parece es el querer sacar alguna consecuencia en orden a la obligatoriedad de cada clase de cont.especial, de forma que así como las de por aumento de valor serán siempre obligatorias, las de por beneficio especial solo lo serán en los casos del art.462, o sea cuando concurren con aquellas. Hay en este último caso, una extensión de la obligación de exigir las cont.especiales, extensión debida a la propia existencia de las cont.especiales por aumento de valor. Es más por una razón de equidad por lo que se impone esto último que por cualquier otra cosa ya que concurren en un mismo supuestos ambas cont.especiales, resultaría injusto que mientras unos debieran pagar por cont.especiales por aumento de valor, no lo hiciesen los que devengasen cont.especiales por beneficio especial; razón de equidad a la que vendría a añadirse el mismo concepto de las obras por las que se devengasen que impondría la obligatoriedad a todas las cont.especiales que de ella deriven.

Con este precepto así como con la imposición obligatoria que en él se hace, la Ley de Régimen Local termina consolidando la tradición anterior en orden a una mayor preferencia por las cont.especiales por aumento de valor, aunque en detrimento de la misma autonomía de la figura genérica sin predicados, de las contribuciones especiales, puesto que las motivadas por aumento de valor tienen un carácter más impositivo que las otras; de ahí su obligatoriedad, con el consiguiente perjuicio para las cont.especiales

por beneficio especial, cuya obligatoriedad solo es exigible en concurrencia con aquellas, olvidando la misma clasificación hecha por el legislador que con tal resultado parece obedecer a distinguir solo sus efectos obligatorios.

La obligatoriedad de las cont.especiales por aumento de valor parece obedecer a sus semejanzas con los impuestos, por la clase base que como a estos, ofrece a las cont.especiales correspondientes. Pero si se quiere la autonomía de la figura contribuciones especiales debería estipularse la obligatoriedad general, como regla general, cualquiera fuera el supuesto o concepto que les sobrevenga. Ya veremos como las reformas posteriores han ido por este camino. Incluso la obligatoriedad impuesta a las cont.especiales por aumento de valor parece responder también a un principio de justicia, al ser entonces más flagrante que en el caso de las de beneficio especial la necesidad de su imposición. Ninguna base posible presenta más ventajas a una contribución o a un gravamen que aquella de naturaleza sustancialmente económica y numéricamente determinable. Más con estos razonamientos se corre el peligro de identificar a las cont.especiales con cualquier tipo de arbitrios y reducir su aplicación solo a los casos en que existen aumentos de valor.

Fin y objeto de las contribuciones especiales:

Antes de entrar en el examen detallado de cada clase de cont.especial vamos a enjuiciar este epígrafe, para así encontrarnos con mas elementos al momento de definir a las cont.especiales. Vamos a atenernos en principio rigurosamente a los términos de nuestra L.R.L, para ver lo que de ellos podemos deducir.

Contra lo que se pudiera creer, no se destaca al inicio ninguna motivación finalística de las cont.especiales. El art.citado 434, en lugar de hablar de "contribuciones especiales para obras, instalaciones o servicios", indica "cont.especiales por....", lo que cambia totalmente su sentido; de ser total y puramente finalísticas, se convierten en algo concurrencial o compensatorio a posteriori, y esto, después de un estudio de las cont.especiales, ya que basándose en tal locución legal no puede derivarse esto último. Insistimos en que en dicho artículo parecen concebirse las cont.especiales como unos pagos "por obras, instalaciones o servicios".

Si ampliamos nuestro radio de acción y analizamos el resto del articulado dedicado a las cont.especiales podemos hacer las siguientes anotaciones. En el art.451 se reitera lo anterior; ninguna nota finalística ya que si "...por efecto de las obras, instalaciones o servicios, se produjese un aumento determinado de valor..." y si también "cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas...", en ambos supuestos, tanto el aumento de valor como el beneficio especial se han producido "ejecutadas" las obras, instalaciones o servicios. O sea, después; las cont.especiales segun est.

venerían a pagar un aumento de valor y un beneficio especial producidos tras la ejecución de unas obras, instalaciones o servicios municipales. Subrayamos todos estos términos.

Veamos otros artículos en que lo anterior sufre alguna variación. Por de pronto, el art. 453 dispone que "el acuerdo del Ayuntamiento relativo a la ejecución de obras o instalaciones o a la implantación o mejora de servicios ^{no} será ejecutivo mientras no lo sea el de la imposición de estas (cont. especiales)". Paralelo entre el acuerdo de ejecución y el acuerdo de imposición, con simultaneidad de sus efectos: serán ejecutivos al mismo tiempo, aunque el primero tiene condicionada su ejecutividad al segundo, lo que revela cierto grado de dependencia de la ejecución de las obras con la ejecución de la imposición de cont. especiales, o sea, con el señalamiento y cobro de las cuotas adevengadas en concepto de cont. especiales. De paso, y para terminar con el comentario de este artículo, anotemos su defectuosa redacción, porque ¿qué se entiende por ejecutividad del acuerdo de imposición? ¿un acuerdo legalmente tomado, con los requisitos que para tal supuesto, marca la ley, pero completo en sí mismo, o sea, como acuerdo de imposición sin más de tales cont. especiales, sin ningún detalle complementario? ¿o será más bien aquel acuerdo que declara procedente la imposición de cont. especiales, acompañado de su correspondiente detalle, incluido en el expediente en que se marcarán cuotas y bases de reparto? Más no es esto solo, ya que el artículo termina así:

"...a menos que el Ayuntamiento asigne cantidad bastante para dotar el gasto aún en el caso de que no prosperase la imposición".

Por una parte, en este párrafo se indica la finalidad del acuerdo de imposición, aunque indirectamente, cuando debió de referirse directa e inmediatamente a la imposición, aún cuando con aquella fórmula resalta pues su finalidad: dotar el gasto que suponerá el acuerdo de ejecución de las obras, instalaciones o servicios. Más como está formulada la salvedad es ilógica ya que si el Ayuntamiento debe asignar cantidad bastante para no supeditar el acuerdo de ejecución de las obras con el acuerdo de imposición, deberá hacerlo sobre todo, y casi forzosamente, para aquellos casos en que no prosperase la imposición, y no tal como parece deducirse del precepto, en que este último caso es como la excepción; justamente en él, es cuando el Ayuntamiento deberá asignar el gasto (la redacción debería de ser esta: "para caso, sobre todo o principalmente, de que no prosperase la imposición").

El art. 455 tipifica unos auxilios que en algunos casos de los que contempla son anticipos de las cuotas definitivas que en su día pagarán algunos de los donantes, aunque no queda claro si tales auxilios fueron simplemente esto cuando se realizaron cambiando de naturaleza cuando al señalarse a algunos donantes su condición de contribuyentes por cont. especiales, entonces se les reconoce un derecho especial de compensación y por tanto de reconvertir lo que fué auxilio en anticipo o cuota adelantada o a

cuenta de la definitiva. Luego, el art. 456 prevé la posibilidad de que el coste efectivo de las obras sea superior al previsto, lo que supone una corrección de las cuotas primitivamente señaladas, y por lo tanto, implica que durante la ejecución, y por tanto, durante el tiempo en que el presupuesto primero y preventivo estuvo vigente, se hayan devengado cuotas, que luego, cuando las obras o instalaciones se financien, se corrijan como consecuencia de un coste efectivo de obras, que entonces puede calcularse, que es superior al que estuvo vigente durante su realización., y durante la cual asimismo estuvieron vigentes unas cuotas, que no van a ser las definitivas. Hay pues según este artículo otro paralelismo entre etapa de realización o ejecución de las obras, provisionalidad de su presupuesto, y provisionalidad de las cuotas, y en definitiva, correlación entre ejecución y devengo de cuotas, y por tanto, entre cobro de estas y su finalidad financiera de las obras o instalaciones en ejecución.

Hay seguidamente un retroceso en este discurso legislativo, en cuanto el art. 457 dispone que "la obligación de contribuir se fundará necesariamente en la ejecución de las obras, instalaciones o servicios...", lo que parece referirse a la ejecución ya realizada, y no a la ejecución en proyecto o programas, derivada del acuerdo de ejecución. Este artículo parece dar las obras por finalizadas, estableciendo entonces, y solo entonces, la obligación de contribuir. Si así fuera, sobraría toda nuestra interpretación anterior, hecha sobre la base de los propios textos legales. Siguiendo su compás, vamos resaltando las contradicciones existentes de una normativa que de coordinación y sistemática no tiene más que la numeración correlativa. Una cosa es que la obligación de contribuir perfecta por contribuciones especiales se realice en el momento de terminación de las obras por la que se ha devengado y otra es que ante de este momento de terminación de las obras no exista una obligación de contribuir, ya que si aquello es evidente, también lo es esto último; aquello lo es, porque solo una vez finalizadas las obras es cuando resultan plenamente justificadas las obras e instalaciones por las que se han devengado, ya que no ultimadas, no habrá contribuciones especiales. Cualquier intento de percibir cont. especiales por unas obras no realizadas ni ejecutadas, caería por su base; sería radicalmente nulo. Algo parecido a que se quisieran cobrar tasas sin realizar previamente ninguna prestación de servicio. Pero mientras las obras se ejecutan es evidente que existe una obligación de contribuir, como lo demuestra no solo todo el razonamiento anterior, sino lo que dispone este mismo art. 457 en sus siguientes apartados:

"Acordada la ejecución de las obras, instalaciones o servicios el Ayuntamiento podrá exigir por anticipado el pago de las contribuciones especiales (señaladas) que hayan de devengarse durante el semestre siguiente, en proporción a los gastos que en el mismo período se prevea hayan de satisfacerse".

Si las cuotas pueden exigirse por anticipado es que las mismas se devengan durante el mismo semestre, o lo que es igual, que nace al mismo momento de ejecución de las obras. También aquí hay que admitir que aunque por poco la ejecución se adelanta al devengo, o sea, que aun suponiendo naciera las cont. especiales durante el mismo tiempo que las obras se van ejecutando, en todo caso, se ven adelantadas por estas, con lo que se pierde o disminuye en todo caso, la nota de financiación de aquellas por las cont. especiales. Se confirmaría con esto el punto de vista deucido del art. 451. Si el Ayuntamiento puede exigir el anticipo, entonces, si, los ingresos procedentes de las cont. especiales sirven para financiar las obras, y van a ellas especialmente dedicadas, pero solo entonces, con lo que tendríamos por un lado que la finalidad presuntamente financiadora de las cont. especiales solo existiría de haber anticipo en el pago de las cuotas de cont. especiales acordado por el Ayuntamiento, pero no en los demás casos, casos normales, en que tal anticipo no se hubiera acordado.

Este mismo art. 457 como el siguiente, el 458, permite el aplazamiento en el pago de las cuotas, que vendría ser como la otra cara del extremo ya visto, el anticipo. Si se permite el aplazamiento es que presupuesta una cierta finalidad financiadora de las cont. especiales la misma no tendría un carácter ineludible, o sea, esencial, ya que si se autoriza tal posibilidad, por este simple hecho, desaparece tal irrenunciabilidad. Concedidos los aplazamientos se confirma con ellos que las cont. especiales compensan beneficios derivados de la ejecución de ciertas obras, aunque no sirvan para financiarlas y aunque con sus cobros el Ayuntamiento obtenga cierto resarcimiento del gasto ocasionado por las mismas.

El art. 461 parece volver al sentido finalístico de las cont. especiales ya que si el Ayuntamiento podrá concertar con las personas sujetas a cont. especiales la ejecución directa de una parte de la obra o instalación, es que tal forma de ejecución es al mismo tiempo que una forma del pago de las cont. especiales, una prueba de su coetaneidad con la ejecución de las obras aunque también pudiera verse una forma especial de anticipo que vendría representada por ser bajo forma de trabajo (¿prestación personal?), en lugar de en metálico o en dinero. Revela en cualquier caso un intento legislativo de acercar al máximo la conciencia de interesado en las obras e instalaciones con su ejecución. Por este lado iríamos bastante más lejos que de la tesis sobre la finalidad financiadora de las cont. especiales, ya que sería establecer un cierto sistema de participación de los propios interesados en las obras, en su ejecución, un sistema de participación en el que habría tanto una delegación de funciones como una asunción por particulares de unas obras que en ningún caso dejarían de calificarse de públicas e interés, por tanto, común.

Es en el art.464 donde la idea que despuntaba en el art.453, se destaca más claramente, del modo siguiente:

"Los ingresos por estas contribuciones especiales estarán especialmente asignados a la dotación de los gastos de las obras, instalaciones o servicios para que aquellas fueren exigidas".

La afectación de unos ingresos para la dotación de unos gastos destinados a la ejecución de obras e instalaciones, prueba aquí el carácter instrumental o mecánico de aquellos, a manera de recursos con que se va financiando la realización de las mismas. No se puede dotar lo que ya está dotado, con lo que queremos decir, que de haber unos gastos ya dotados, no habría necesidad de su cobertura, o sea, de que los ingresos proporcionados por las cont.especiales fueran afectados a unos gastos ya dotados; precisamente porque si la dotación no existe, es por lo que se hace dicha afectación. De este modo, se establece una inmediatividad entre los gastos para la ejecución de las obras e instalaciones, y los ingresos para cubrir aquellos, o sea entre las cont.especiales y las obras que se realizan con sus ingresos. Ahora bien el conocimiento que ya tenemos de una asignación anticipada por parte del Ayuntamiento, ente gestor de las obras, de los gastos, ¿no altera el sentido dado a la dotación? ¿O se requerirá ser la dotación, originaria, o será suficiente, que lo sea posteriormente, en que el cobro de las contribuciones especiales vendrá a sustituir a unos gastos que habrán sido hasta entonces realizados única y exclusivamente por el Ayuntamiento? Si respondiéramos a esta pregunta afirmativamente habría una dotación adelantada que nosa siría con los que a la postre financiarían las obras, como serían los contribuyentes por contribuciones especiales, más la admisión de estas sucesivas posibilidades de dotación haría perder puntos a la tesis expuesta de la inmediatividad entre los ingresos de estas contribuciones y las obras con ellas ejecutadas, por cuanto al llevarse a cabo su pago, ya se habrían ejecutado con cargo a la asignación del Ayuntamiento, aunque posteriormente éste la sustituya con las cont.especiales. No obstante, el párrafo 2º del art.464 parece contemplar solo la dotación originaria, al tipificar la responsabilidad del ordenador de pagos, precisamente por pagos que pueda ordenar con fondos procedentes de los ingresos de las contribuciones especiales y con destino a otros fines distintos a los de la ejecución de obras, instalaciones o servicios, si incluso se impone un sistema rígido de ordenación de pagos a efectuar con aquellos ingresos, es que se quiere que la afectación de estos a su fin debe ser rígida y sin posibilidades de alteración; con ese sistema de ordenación de pagos, se busca un control de la afectación: ingresos de cont.especiales-gastos de ejecución de las obras o instalaciones. Clara relación teleológica que se garantiza durante toda su duración con el fin de evitar que las cont.especiales se aparten de su objetivo. ¿Autoriza esto a afirmar que las cont.especiales se configuran en nuestro ordenamiento como unos ingresos públicos afectados a la ejecución de unas obras, instalaciones o servicios? ¿en que se diferenciarían de los demás impuestos afectados, si solo fueran esto?.

Para nosotros, y adelantamos nuestra opinión, las cont. especiales no tienen una finalidad financiadora, ni por tanto, finalista para la ejecución de unas obras, y ellos, aparte de por los argumentos legales expuestos, de los que solo audosamente puede concebirse una consideración conforme tal idea, por el simple juicio de que una obra, como una instalación o servicio, deben financiarse por los fondos públicos, en estos casos, municipales; fondos que pueden lograrse por varios métodos, siendo uno de ellos, los impuestos, pero no las contribuciones especiales. Estas compensan al Ayuntamiento de ciertos gastos realizados por el mismo en la ejecución de obras públicas, instalaciones o servicios de los que determinados particulares, por su especial relación con dichas obras, instalaciones o servicios, obtienen unos beneficios que requieren ser pagados y que sirven a posteriori para compensar al ente público de tales gastos. Creemos que se confunde la obligatoriedad de la imposición con la financiación por cont. especiales de las obras públicas municipales. El que todas las obras que se juzgan susceptibles de producir aumentos de valor o beneficio especial, deban ser acompañadas desde que existe el acuerdo de su ejecución, de un acuerdo simultáneo de imposición de contribuciones especiales, y el que estas requieran ser percibidas en determinados supuestos, no significa que son ellas y los obligados a pagarlas los que deben financiar las obras ni los obligados por tanto a realizarlas. Ampliando esta última consideración, para los que sostienen una relación entre las contribuciones especiales y su condición especial para ejecutar unas obras, sería preciso hacerlos ver que por tal vía, serían los mismos contribuyentes los obligados a ejercer una competencia que no les pertenece, porque si es el ente público a quien corresponde la misión y la función de ejecutar determinadas obras, instalaciones o servicios, es lógico que le incumba la obligación paralela de su financiación y por tanto del gasto correspondientemente dotado para llevarlas a cabo, sin perjuicio de tener que recuperar posteriormente alguna compensación económica de aquellos que por diversas circunstancias obtienen de las obras ejecutadas mayores beneficios que el común de los ciudadanos.

Más aún, esa relación finalista, contribuciones especiales/dotación de gastos para la ejecución de unas obras, llevaría a identificar a aquellas con los impuestos, en el sentido de que deberían percibirse antes precisamente para poder ejecutar las obras; más los impuestos responden a la noción de los servicios indivisibles y en su percepción juega tanto esa indivisibilidad como la generalidad, ninguna de cuyas dos se presenta aquí, en que solo son determinados particulares los obligados al pago de las cont. especiales y justamente en razón del beneficio-divisible-que experimentan por encima de los demás. Mal puede saberse el beneficio antes o en el momento de ejecutarse las obras; solo será a su final, cuando aquel pueda fijarse y marcarse, y en su virtud, determinar la cuota en concepto de cont. especial. El que se admita la posibilidad de su anticipo; el que se reconozca incluso la

posibilidad de una cuota provisional, en tanto en cuanto no se sepa el importe definitivo de las obras, no son más que técnicas mediante las cuales se virtualiza o anticipa el pago de una manera que no puede alterar la naturaleza del título por que el se hace tal pago. Si el obligado al pago de cont. especiales debe pagarlas por el beneficio-determinado o presunto-que particularmente experimenta en relación con los demás, como efecto de haberse ejecutado unas obras, instalaciones o servicios, no puede decirse que por hacer el pago adelantado, se modifica el carácter de lo que paga, pues que con sus cuotas anticipadas se realicen tales obras e instalaciones y el Ayuntamiento no tenga necesidad de asignar partida alguna para cubrir el gasto ocasionado por las mismas, de ningún modo significa que es el contribuyente el que se levanta con tal carga. Ni por la competencia para ejecutar las obras, que es exclusivamente municipal; ni por la carga económica que llevan consigo, que también es municipal-sin perjuicio, repetimos, que por mandato legal, luego la Corporación obtenga el oportuno resarcimiento-, aunque dicha carga pueda verse reducida por el anticipo del cobro de las cuotas en concepto de cont. especiales, nada de esto puede modificar la naturaleza de una contribuciones cuya especialidad va inserta en su misma denominación y que no deben ni pueden confundirse con los impuestos ni con las tasas.

Es cierto que el legislador teniendole bien clara la razón de ser de estas cont. especiales, como instrumentos compensatorios del beneficio recibido por determinados sujetos, la margina en su regulación, quizás movido por un afán de excesiva ayuda a unas Corporaciones que como las locales requieren de toda clase de recursos para poder llevar adelante sus proyectos de ejecución de obras, instalaciones o servicios, para lo que tiende a acercar lo máximo posible el nacimiento de la obligación de contribuir con el comienzo de aquella ejecución, para lo que no duda en establecer procedimientos que pueden llevar al equívoco, lo que sin ellos, sería sumamente obvio. En todo caso, sería un reflejo de las propias contradicciones de un legislador que en nada ha removido una legalidad de las cont. especiales, que data de comienzos de siglo. Solo en buscar refuerzos para una mayor ejecutividad, aumentado tanto los supuestos de su imposición obligatoria, como los casos de su ejecución anticipada. Sobre este punto, ya tendremos ocasión de extendernos más ampliamente en otros lugares. Por ahora, lo escrito es suficiente.

Clases de contribuciones especiales:

En principio parecen ser dos, en base a lo dispuesto en el art. 45I, que clasifica lo que en el art. 434 aparece unido bajo la alusión genérica a contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios. Más deteniendonos como ya hemos advertido en la propia terminología legal vemos que en ella jamás se usa el singular para referirse a cada una de ellas como pudieran ser las expresiones "contribución especial por aumento de

valor" y "contribución especial por beneficio especial", sino que son tales términos en plural los utilizamos. ¿Qué significado puede tener esto? Por regla general, la doctrina, como ya veremos, ha partido de esto como una afirmación indiscutible que no plantea ningún interrogante; más para nosotros si los plantea teniendo en cuenta que si existieran solo dos clases, sería totalmente factible la singularidad y no la pluralidad. La explicación puede residir en que tales contribuciones varían en función de cada contribuyente, o lo que es lo mismo, aunque cada uno de ellos tiene su obligación de contribuir motivada por una misma causa común, cual es la ejecución de unas obras, instalaciones o servicios, lo cierto es que esa causa se cuantifica para cada uno de ellos, de forma distinta, de forma que siendo el título común las cuotas son varias, salvo, claro está, que concurren en dos o en más obligaciones, las mismas circunstancias, en cuyo caso es fácil deducir la igualdad de cuotas, y por lo tanto, de contribuciones especiales. De ahí, el plural. Pero, las cuotas ¿por qué varían? Porque si las cont. especiales tienen un origen único y común para todos los sujetos a su pago ¿por qué las cuotas son distintas? La respuesta sería inviable si se olvidaran las llamadas bases de reparto, que es tanto como decir, los criterios en función de los cuales se asigna a cada uno una cuota. Es por ellos por los que las cont. especiales no pueden explicarse exclusivamente por la vía analógica al impuesto; como unos impuestos especiales, que se perciben en concepto de la misma potestad tributaria que estos. A través de tales criterios, entran relaciones, situaciones que nada tienen que ver con dicha potestad. Y tan condicionantes son esos criterios, esas circunstancias, que imponen la pluralidad de la figura, repitiéndose en su misma estructura, y sobre todo, en su misma cualificación. La preauta contribución, nacida por el simple ejercicio de la potestad tributaria y que determinaría, en el supuesto de concebirse su viabilidad como una hipótesis, unas cuotas uniformes para todos los obligados a su pago, se oponen unas cuotas distintas para cada uno de estos que no se explican únicamente por el ejercicio de tal potestad, sino por otras razones como son la colindancia con el dominio público sobre el cual se ha realizado la obra, la instalación o el servicio, o por la superficie beneficiada, o por el volumen de su edificación, o por su mayor prioridad o preferencia en el acceso a dichas obras, instalaciones o servicios. Son unas razones de inmediatidad con la obra realizada, las que justifican, creemos, la pluralidad de las cont. especiales, ya que es atendiendo a ellas, como se diversifica la causa original y común de su devengo, en múltiples causas que particularizan el deber de pago para cada una de ellas. ¿cómo podría hablarse de cont. especial por aumento de valor, si este es distinto para cada contribuyente, y esto aun por definición?, ya que el aumento de valor no tiene por qué ser uniforme para todos y cada uno de los sujetos al pago de las cont. especiales. Y menos aun lo será para los beneficiarios en concepto de beneficio especial, o no ser que en este caso se considere como tal la simple ejecu-

ción de las obras, instalaciones o servicios.

El legislador no tiene idea exacta de las cont.especiales y menos aún de su concepto, lo que repercute en su clasificación. Más por inercia que por responder a una noción previa, la L.R.L habla de contribuciones especiales por aumento de valor y cont.especiales por beneficio especial. La prueba es que el art.451 que es donde se inicia la partición en tales dos grupos de la unidad tipificada de las mismas en el art.434, no habla para nada de clases y si solo, de "casos". Incluso anticipándonos, podríamos decir que la simultaneidad prevista entre ambos "casos" de cont.especiales en el art.462, donde se prevé la posibilidad de cobro simultáneo de cont.especiales por aumento de valor y por beneficio especial, únicamente es concebible si se admite previamente la disparidad o radical autonomía de cada uno de dichos "casos" de cont.especiales. Si fueran de la misma condición, tal simultaneidad sería imposible. Volvamos al punto de partida: si la L.R.L habla de "casos" y no de "clases", es que para ella en todo supuesto hay cierta semejanza, cierta analogía entre todas las manifestaciones de cont.especiales sean por aumento de valor, sean por beneficio especial, y de verdad que la hay, a pesar de nuestra anterior afirmación, si no fuera por la misma arbitraria separación efectuada por el legislador. ¿Es que el "aumento de valor", no es un beneficio? ¿por qué con tal denominación alejar de tal "caso" de cont.especiales la idea de beneficio, tan palpable en las cont.especiales por beneficio especial? Lo curioso es que el legislador parece particularizar de tal modo el beneficio consistente en un aumento de valor que que le lleva a orillar la misma denominación de beneficio, especializándolo de un modo total y absoluto frente al mismo beneficio especial; en el fondo está concibiendo a cada uno de tales beneficios de una forma tan diversa, que independiza a las respectivas cont.especiales hasta el extremo, cayendo por este lado, en la autonomía de las respectivas figuras, y por consiguiente, en lo que antes indicábamos, en la simultaneidad de ambas, precisamente, por concebirse distintas. El legislador también se mueve aquí en un terreno vacilante, que parte de un punto en el que no quiere hablar de clases y si solo de "casos" para ir a parar, sin saberlo, a la configuración autónoma e independiente de cada figura. El ámbito de actuación que se da a las cont.especiales por aumento de valor es más amplio, como ya hemos visto, con la ausencia de un precepto indicador de las obras, instalaciones o servicios que ocasionen ese aumento de valor sujeto al pago de cont.especiales; para aludir a ellas, lo hace de modo genérico, innominado, general, cosa distinta cuando se enfrenta con las que motivan el beneficio especial en cuyo caso entra en el detalle, en la concreción, en la enumeración. Si a esto añadimos la nota de la obligatoriedad aplicable únicamente a las cont.especiales por aumento de valor, puede llegarse a la conclusión de la preferencia legal por las mismas, de las que se consideren hasta cierto punto subsidiarias, las de beneficio especial. Ya veremos como es aquí donde reside uno de los por qué

del fracaso de las cont.especiales, al inaprovechar la ley con demasiada por relación a los demás, un beneficio calificado de "aumento de valor", beneficio que sirve a la mayoría de los impuestos de base de cálculo, marginando y secundarizando la importancia de otros beneficios que casi evasivamente califica la misma ley de "especiales", cuando no solo por tal denominación sino por su misma concepción son ^{más} conformes con la propia naturaleza de las "contribuciones especiales", que no tienen por qué producir únicamente aumentos de valor-o sea, beneficios cuantitativamente determinables en unidades monetarias-, como el mismo legislador reconoce al admitir la simultaneidad con los beneficios especiales, que paradójicamente pueden producirse en los mismos supuestos que aquel aumento de valor (en los supuestos del art. 462).

Pero sigamos con el análisis de los textos legales: la imperfección de la referencia al beneficio especial, como un beneficio de segundo orden en comparación con el aumento de valor, se completa con un párrafo que no hace más que confundir la cont.especial por beneficio especial con la tasa. Porque ¿qué incluir en un mismo párrafo la referencia al beneficio especial y a esa otra situación en que tal beneficio no existe y se sustituye por la referencia a la provisión de las obras por los que deben pagar las cont.especiales por beneficio especial? Citemos el párrafo literalmente para apreciar ~~en~~ visu incluso su contradicción:

"b) cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas o se provocaran de un modo especial por las mismas, aunque no existieran aumentos determinados de valor"

Solo la inclusión de las palabras "de un modo especial" han podido servir de escapatoria al legislador para hacer la inclusión de todo este párrafo dentro del ap.b). Pero es evidente que en este caso no es no se produce el aumento de valor, sino que ni siquiera se produce el beneficio especial que aparece como la cláusula de cobertura que sirve para justificar en última instancia la respectiva cont.especial. Más con dicha inclusión, ¿cómo está la cont.especial? Porque es evidente que tal párrafo tiene grandes similitudes, con el párrafo final del art.435 relativo a los derechos y tasas, que dice lo mismo:

"Los Ayuntamientos podrán establecer derechos y tasas por prestación de servicios públicos municipales que beneficien especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas".

Si se cotejan estos dos textos, puede verse casi una total identidad entre ellos. ¿Cómo levantar entonces entre ellos, diferencias? ¿Como justificar, sobre la base del primero, la existencia de cont.especiales por beneficio especial, y como justificar con el segundo, los derechos y tasas? No, ciertamente, agarrándose a los párrafos finales de ambos textos, totalmente idénticos, sino en base a sus primeras partes; porque el art.435 habla de "o-

bras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento....", y el segundo, solo de "servicios públicos municipales". Más, ¿qué tiene que ver la inclusión en aquél de si tales obras o instalaciones "se provocaren...." con la esencia de la cont. especial? ¿y qué tiene que ver la inclusión de dicho texto con la referencia añeja al aumento de valor? Es verdad que el legislador de 1.955 no hace más que repetir lo que hasta esa fecha venía diciéndose en los textos legales anteriores, desde el primitivo vigente del R.D. de 1.917, más a nosotros se nos escapa el motivo de la insistente copia y repetición, porque no logramos comprender aplicadas a las cont. especiales esa referencia a la provocación especial de personas en orden a la ejecución de obras, instalaciones o servicios, sin que produzcan beneficio especial, y ya por supuesto, menos aún, aumentos de valor. Se concibe respecto a la tasa la referencia que el art. citado hace a esta provocación especial como motivo de la misma; no se concibe la misma referencia para la cont. especial cuando ya no son solo servicios públicos municipales los que se provocan "de modo especial" sino "obras, instalaciones o servicios", y sobre todo, cuando no se atiende para nada a su ejecución, como si con su provocación y solo por esto, hubiera devengo de la correspondiente cont. especial, que si lo hay es por pura prescripción legal, pero no porque tenga la menor semejanza con los restantes supuestos de esta cont. especial. Lo absurdo cuando esa provocación queeara en eso, y sin continuarse: es decir, sin ejecución de obras, instalaciones o servicios, ¿cómo está el supuesto básico y creador originario de las cont. especiales por beneficio especial? ¿cómo está la finalidad financiera para la ejecución de tales obras, que según unos, tiene como objetivo las cont. especiales? Son muchos interrogantes para un texto tan breve y confuso.

El carácter subsidiario o secundario que la L.R.L. da a las cont. especiales por beneficio especial tiene hasta reflejo gráfico en la misma titulación de las distintas subsecciones dedicadas a ellas por comparación con la consagrada a las cont. especiales por aumento de valor. Las relativas a estas llevan un antiguo epígrafe, mientras que aquellas se incluyen en una referencia inexpresiva: "De las demás contribuciones especiales", como si ni siquiera el beneficio especial fuera valor determinante y decisivo. A eso queda este recudio en la terminología legal: una cláusula de salvaguarda, de garantía que cubre los vacíos dejados por los aumentos de valor. Pero como en definitiva esta subsección se dedica a las cont. especiales por beneficio especial, vamos a examinar si de cada una de estas subsecciones es obtenible un concepto o al menos alguna delimitación más precisa que la simplemente deducible del uso de tales términos: aumento de valor y beneficio especial. Lo que es necesario si tenemos en cuenta que aunque la L.R.L. no parte de una clara clasificación de las cont. especiales, sino solo de una partición de "casos" de ellas, como al final, inclurre como ya hemos dicho en una radicalización de tales figuras, nada más lógico que completar tal deducción con el estudio de tales subsecciones, para ver si de ellas salimos con un concepto de "aumento de valor" y "beneficio especial".

Aumentos de valor y beneficio especial, como criterios delimitadores de las contribuciones especiales:

El art. 467, primero de la subsección 2ª, que como ya hemos dicho el epígrafe se refiere a ellas específicamente, comienza diciendo lo siguiente:

"Las contribuciones a que se refiere el apartado a) del art. 451 se medirán por el incremento de valor de las fincas beneficiadas por las obras, instalaciones o servicios...."

Si no fuera por el título del epígrafe, diríamos que es aquí donde el legislador acerca más las cont. especiales a los impuestos - una prueba más sobre su penulación en orden a la conceptualización de estas figuras -. El seco calificativo de "contribuciones" con que inicia el precepto y sobre todo su referencia al art. 451, revela la deficiencia de un término que no tiene cabida en el artículo a que se remite, que regula contribuciones especiales, no unas "contribuciones". Llamamos la atención en que el apartado a) no habla ni de contribuciones ni de contribuciones especiales, pero es a estas últimas a las que se refiere al formar parte de un artículo que justamente se inicia con cita expresa del término "contribuciones especiales". Pero no es solo esa referencia al rotundo término de "contribuciones", sino a lo que añade a continuación: su medición por el incremento de valor. El concepto aumento de valor viene en función de su medición, y a su vez, esta determina la propia existencia de las cont. especiales. De nuevo el legislador sigue aquí su clásica técnica de sucesivas remisiones: las cont. especiales por aumento de valor no las define sino que se remite al aumento de valor; este tampoco es definido sino que se nos remite a su medición; ¿Qué es lo que se nos dice sobre esta?

La L.R.L se aparta de lo que sobre este particular se contenía en los textos anteriores, de 1.917 y Estatuto Municipal de 1.924. En ambos aparecía una reproducción de este precepto que se acompañaba no obstante de otros preceptos concernientes al mismo tema, de la medición del incremento o aumento de valor. En ellos se preveían supuestos de reclamación, en el caso de que no coincidieran los incrementos alegados por cada una de las partes interesadas en su medición, como podríamos denominar respectivamente a la Administración y al particular obligado al pago de la respectiva cont. especial. Para estos casos litigiosos, se configuraba la participación de un tercero, perito, en un procedimiento similar con el existente en la expropiación forzosa. La vigente Ley de Régimen Local, quizás por estimar que tales preceptos tenían más adecuado lugar el Reglamento, les excluye de su contenido, que secano en ella la referencia al aumento de valor, y a su medición casi únicamente a su cita. Ni cuál o cuáles serán las referencias que puedan emplearse a la manera de hitos comparativos, frente a los que pueda indicarse cual es el aumento de valor ni qué elementos compondrán ese aumento; a primera vista, parece que se trata de un aumento de valor

automático, fácilmente determinable con la simple ejecución de las obras, instalaciones o servicios. Más el mismo precepto establece una salvedad que nos señala que no es tan automático tal aumento, cuando incluye en él, la siguiente partida:

"Para la determinación del incremento de valor se computará en su caso, el de los derechos patrimoniales, que en las obras e instalaciones se concedan eventualmente a los propietarios de las fincas mejoradas, siempre que tales derechos representen un beneficio cierto, aunque futuro".

En vez de indicar el método para la medición de valor, se consagra a contemplar una salvedad, que podrá darse o no, pero siempre con carácter excepcional, o sea, como la misma Ley dice: eventual. En cambio, lo permanente no es aludido. O sea, el concepto básico de las cont. especiales por aumento de valor, que a su vez, como hemos dicho, son "el caso" - o el tipo - de cont. especiales más importantes, por las mismas consideraciones legales, es dejado en la desnudez más total. Se nos ofrece a manera de dato apriorístico, que se cierra sobre sí mismo: el aumento de valor es el aumento de valor. Pero como la ley acude más a los aspectos marginales que al sustancial del aumento de valor, a continuación del párrafo anterior, añade otro, que también solo es para determinados casos:

"Tratándose de obras subvencionadas, por el Ayuntamiento, para determinar el incremento de valor computable a los efectos del número uno, se deducirá del efectivo el valor en capital de las prestaciones a que por otros conceptos vengán obligados los propietarios para la ejecución de las obras".

Este párrafo suscita un dilema, ya que al hablar de "obras subvencionadas" parece presuponer que no son ejecutadas por el Ayuntamiento, aunque también pudiera implicar esto último, que es el dilema. En el primer caso, serían obras ejecutadas por los mismos contribuyentes (cuya ejecución total de las obras solo es admisible en los casos del art. 461, 2, o sea, cuando el coste total corre todo a su cargo), que al serlo, suponen prestaciones que tendrán un valor en capital, que es el que debe deducirse de la cifra fijada como aumento de valor. Lo absurdo es que el valor de esas prestaciones se juzguen del mismo valor que el incremento efectivo de valor de las fincas beneficiadas (supone una previa revaluación a un valor capital, para que así pueda deducirse del aumento de capital de la finca). Esas prestaciones podrán o no reducirse a valores de capital, pero no es condición indispensable que sean reducibles; entonces, solo las que lo sean, serán deducibles del aumento de valor total asignado a la correspondiente finca. Vemos lo convencional del sistema; mucho más cuando al aludir a las obras subvencionadas, está planteando el dilema aludido, ya que el art. 454 que contempla las subvenciones y otro tipo de ayudas, alude expresamente a ellas, como a las procedentes del "Estado, de la Provincia o de otra Corporación...", por lo que aún ese dilema parece un poco ideal, ya que no parece permitirse subvención al propio ente municipal responsable de la ejecución de las obras.

Pero es que además el aumento de valor se formula en términos absolutos, sin términos de referencia, ya que no se sabe conforme a la L.R.L. si ese aumento es el presente, experimentado inmediatamente por las fincas beneficiadas con ocasión de la ejecución de las obras, instalaciones o servicios, o se trata más bien del aumento de valor que puedan tener en el futuro (a esto último parece responder la acumulación de los derechos patrimoniales al valor computable, a que se refiere el párrafo transcrito). Tampoco se precisa si se trata de un aumento de valor permanente, o puramente transitorio o si solo se computarán las partes positivas, y no las que pudiéramos llamar negativas, como consecuencia de las posibles molestias o perjuicios que las obras en su ejecución hayan podido producir precisamente a los beneficiarios. Conviene asimismo precisar que tratándose el sistema de cont. especiales como una especie o modalidad del procedimiento expropiatorio, ya que al igual que este, su resultado en definitiva es extraer una parte - con el límite de llegar al total - del beneficio ganado por determinadas fincas, con lo que como en este, resulta esencial la fijación del valor de referencia; sin embargo a diferencia de lo que ocurre con este, aquí el aumento de valor aparece sin acompañamiento. La conexión que establecemos con dicho procedimiento expropiatorio, que no es gratuita, sino real, revela las grandes dificultades que la fijación del aumento de valor puede representar - y de hecho, así es - en el mecanismo de funcionamiento y éxito de las cont. especiales. Si la fijación del valor es la etapa más difícil por el encuentro de los intereses que en el mismo se oponen, lo mismo será en las cont. especiales, ya que su importe determinará la misma cuantía de las cont. especiales. Más como así es admisible que el procedimiento de expropiación se prolongue durante años, esto no puede admitirse respecto de las cont. especiales si se quiere que estas cumplan con su papel, porque si esa hipótesis se admite, entonces tendríamos que las cantidades que en su día abonaran los obligados no serán más que compensaciones devaluadas en su mismo valor, y en razón de la misma obra por la que se pagan, coincidiendo acaso con las nuevas cuotas devengadas por las sucesivas de reparación y conservación. Con esto, ponemos el acento en la condición polémica y encontrada del concepto "aumento de valor", que los particulares afectados procurarán reducir lo más posible y para los cuales será siempre el más pequeño, y los Ayuntamientos, que sostendrán opinión contraria. Y es ante estas consideraciones ante las que destaca la insuficiencia legislativa, que parece querer un aumento de valor presunto, visible para todos, al igual que indiscutible. El legislador parece haberse ofuscado por la misma rotundidad de la idea - aumento de valor - sin apreciar los inconvenientes de su medición, cuando es esto último lo que condiciona aquella; sin averiguar ni saber en que consiste el aumento de valor, esto no sirve para nada, y las normas sumamente rudimentarias que impone no contribuyen más que al fracaso y al fracaso de la medición; con lo que el aumento de valor queda reducido a una cantidad que raras veces es admitida y que la mayoría es objeto de controversia por aquellos a quienes el mismo se imputa.

En cuanto al beneficio especial, tampoco se nos indica por la ley en que consiste, aunque ciertas notas acilimitadoras son más fácilmente descucibles que en el caso anterior, aseo que son más las normas que a ellas deca la L.R.L. Por de pronto, dispone una serie de obras-las relacioneas en el art. 469-que proporcionarán tal clase de beneficio. Es una especie de presunción. Después, otro precepto establece una consideración previa de los intereses concurrentes en tales obras, para graduar la importancia de cada uno; lo que hace el art. 470:

"2. Dentro de los límites expresados, se atenderá, para determinar la parte alicuota del coste que ha de ser cubierta mediante cont. especiales, a la importancia relativa del interés público y de los intereses particulares que concurren en la obra o instalación de que se trate".

Es veraaa que este precepto es insuficiente, ya que contemplando en su número anterior, en distintos apartados, la repercusión del coste de ejecución de unas determinadas obras, el número de éstas es extraordinariamente reducido en comparación con la lista o relación a que hemos aludido del art. anterior (469). ¿Es qué solo la medición del interés público así como del particular deberá hacerse únicamente en los supuestos de este mismo art. 470, y no en todas las obras presuntamente productoras del beneficio especial, según el art. 469? Evidentemente, creemos que no, por las mismas razones de justicia del reparto, a que alude el art. siguiente, 471. No obstante queda anotada la deficiencia expresiva de la norma. El precepto supone una nota más de flexibilizar el régimen global del criterio del beneficio especial, ya que sin fijar pautas rigurosas, con su sola enunciación, las Corporaciones locales tienen un índice para valorar su propio interés y el de los particulares. A su través se precisará un beneficio especial que sin determinar su cuantía ha previsto producido por ciertas obras la misma ley. El beneficio se completa con el art. 471, que literalmente dispone:

"Para la fijación de las cuotas individuales, los Ayuntamientos establecerán las bases que estimen convenientes, atendiendo a la justicia del reparto y a la clara determinación de las cuotas".

Prosigue la flexibilidad al dejar a los Ayuntamientos la libertad necesaria para establecer las bases de reparto, que en todo caso se inspirará en los dos criterios que señala: la justicia del reparto y la clara determinación de las cuotas, lo que responde a la propia seguridad del contribuyente. Hay pues una gradación sucesiva en la que desde una primera etapa en la que el beneficio especial se entiende producido por la simple ejecución de unas obras, se va pasando a lo que ese beneficio especial representa dentro del conjunto de la obra, en la que siempre estará presente el interés público (esto casi por definición), para pasar y llegar a una última en donde el principal criterio guía es el de la justicia en el reparto, que implica una previa comparación de todos los beneficiarios por el mismo concepto (obras ejecutadas) aunque no en la misma cuantía, para cuya fija-

ción los Ayuntamientos no tienen más límites que los de lograr la justicia en el reparto y la claridad en las cuotas individuales. Flexibilidad, no quiere decir indefensión, ya que en última instancia, la misma flexibilidad favorece a todos, ya que los contribuyentes tienen abiertas las correspondientes vías reclamatorias con pruebas menos rígidas que las presupuestas por la determinación y controversia del aumento de valor. Se piensa en la simple alegación de una mala medición del interés de la obra ejecutada, para el ente público y para el particular reclamante?. Puede ser mayor el número de razones acreditativas de tan mala medición, en base a criterios puramente indiciarios.

El beneficio especial es un concepto totalmente elástico que todo el mundo sabe lo que es aunque no pueda precisarlo en una medida matemática ni numérica. Es con él cuando adquieren todo su valor una serie de factores que ponen de relieve la concurrencia de otros títulos junto con el de la obra, para la exigencia de la respectiva cont. especial. Mientras que con el aumento de valor, los mismos quedan un poco en la sombra, aquí salen a la luz, ya que el beneficio solo se explica en función de ciertas circunstancias. El aumento de valor implica un exagerado automatismo, como si la ejecución de las obras, convengiera automáticamente a las fincas colineantes con aquella una cont. especial, y como si la relación entre una y otra, es totalmente causal e inmediata. Incluso el interés público queda con ella desdibujado, como si la obra realizara fuera únicamente en beneficio de las fincas a las que produce aumento de valor. En cambio, en el beneficio especial, se sopesa ya de entrada el supuesto interés público concurrente con el respectivo interés privado, lo que reclama la atención a los respectivos casos concretos, ya que cada uno de ellos presentará unas características concretas y distintas a los demás. La misma amplitud del concepto de beneficio especial se refleja en la reducción del número de exenciones, ya que el Estado solo será beneficiario de ellas en relación con cerca de la mitad de los supuestos que según la L.R.L. producen dicho beneficio y únicamente para los servicios del mismo "que inmediatamente interesen a la defensa nacional" (art. 472).

La especialidad del beneficio-su razón de ser-solo en su existencia, pero no en su cuantía, es lo que comienza por establecer en la L.R.L. Y la misma especialidad es la que nos remite a cada supuesto concreto de obras, instalaciones o servicios, que tipificamos en la relación del art. 469 se irán produciendo en la realidad, a medida que en ellos se vaya fijando la importancia que tiene el interés público. Y es en esa fijación de principio del beneficio especial en donde reside su gran ventaja y su principal justificación, ya que es perfectamente admisible la presunción de un beneficio como efecto de ciertas obras, para los que más directamente están afectados por ellas, dada la necesaria localización de las mismas. Como no todas las obras pueden hacerse al mismo tiempo, significa esto que mientras unos las disfrutan y obtienen por eso un beneficio especial, otros carecen de ellas; razón para que los primeros paguen cont. especiales.

La Jurisprudencia en torno a los conceptos "aumento de valor" y "beneficio especial":

Por ser el último expuesto, y para guardar más la continuidad, vamos a empezar por el estudio de la misma relativo al beneficio especial. Aunque la vigente L.R.L no cualifica de ninguna manera la clase de beneficio especial como la hacía algún texto precedente—"personas directamente interesadas..." la Jurisprudencia alude a estas cualificaciones, distinguiendo entre beneficiarios directos y beneficiarios indirectos. La distinción es de gran importancia por cuanto, sin ella, caería la misma razón de ser de las cont. especiales al implicar obras que por principio deben beneficiar a todos, y que además, benefician más a unos que a otros. Si así no se hiciera, pudiera entenderse que todos eran beneficiarios. Al separar los beneficiarios directos de los indirectos, se ponen las bases para el levengo y cobro de las cont. especiales. Así una Sentencia del T.S. de 1 de julio de 1.957 (citada por F. Pera Veraaguerr-ver, bibliog.) admite tal distinción, justamente para excluir a los segundos de la obligación de pago de las cont. especiales, "ya que las calles no afectadas directamente por las obras de alumbrado, si no solo indirectamente no deben sufragar tales obras, con cont. especiales".

La referida distinción junto con la del mayor o menor predominio del interés público, que correlativamente, significa, menor o mayor preponderancia del interés privado, son los principales argumentos usados por el T.S. en orden a su enjuiciamiento de las cont. especiales por beneficio especial. La S. de 4 de junio de 1.957 enumera las razones demostrativas del mayor interés público en la ejecución de las obras:

"Si destaca el interés público de la mejora, por ser vía de acceso a la ciudad, tráfico de vehículos públicos, emplazamiento de edificios públicos, es bastante una aportación de 15%, por parte de los propietarios afectados por esta contribución".

Porcentaje que otra sentencia de 3 de junio de 1.953, rebaja aún más: al 10%. De nuevo, las sentencias de 4 de julio de 1.956 y 14 de noviembre de ese mismo año, se vuelcan sobre tal idea:

"No puede prevalecer la interpretación de una Ordenanza que disponga un tipo genérico de exacción común a todas las calles de la ciudad, ya que ha de tenerse en cuenta en cada caso, la preponderancia del interés público o particular que concurre en la obra; por lo que en el caso discutido se fijó la participación en el 50%".

Esta sentencia es sumamente interesante, por su formulación general y por el modo con que la misma se hace. Proclama como regla general la necesidad de atender en cada caso, a las circunstancias del mismo, que no pueden ser marginadas por la supuesta existencia de una Ordenanza común, que declarara inaplicable, mientras aquellas circunstancias no se valoren. Al ser una contribución especial que reclama la valoración de un conjunto de datos reales y concretos, no puede pasarse por encima de ellos, en base a la previa existencia de una Ordenanza general, que lo más que puede representar es marcar unos criterios interpretativos, generales, pero aplicables o no, según lo admita o rechace cada caso.

Lógicamente-al ser uno de los criterios distributivos de las cont. especiales por beneficio especial, la participación que cada uno de los tipos de interés-público y privado-tiene en la obra que les devenga, la Jurisprudencia se ha visto obligada a entrar en el examen de los distintos signos externos en virtud de los cuales cada uno de aquellos intereses pueden exteriorizarse, así como el predominio de uno sobre otro. Así una sentencia de 26 de enero de 1.963 (recogida en el Praxis Fiscal, Haciendas Locales, nº 25.160) alude a los posibles signos externos que pueden tomarse a efectos de deducir la superioridad de uno u otro interés (del público sobre el privado y viceversa), incluyendo en los mismos los siguientes: la densidad de tráfico de la calle, su situación de esta, en el plano de la ciudad. Si la calle por el contrario es de escaso tráfico o no es muy céntrica no puede deducirse que el pavimento realizado sobre ella ofrezca proporcionalmente mayor interés público, frente a otra calle de características totalmente distintas.

Al mismo tiempo esta Jurisprudencia analiza el límite legal de los porcentajes del coste de las obras, distribuido entre los beneficiarios, subrayando su carácter limitativo, por lo que si la L.R.L. marca un porcentaje de 50%, quiere decir que jugará como "tope", límite, de forma que si en una obra concurren en la misma proporción el interés público y el privado, aquel porcentaje del 50% deberá dividirse equitativamente en la misma cuantía entre ambos intereses, o sea, entre el Ayuntamiento ejecutor de las obras y los beneficiarios con las mismas. A esto se alude en la sentencia de 28 de noviembre de 1.961:

"...la Corporación si bien está en principio autorizada para llegar a elevar estas contribuciones hasta el 50% del coste de la obra, no es menos cierto que al hacerlo así, en este caso, infringió el nº2 del art.470 de la Ley de Régimen Local, ya que supervaloró el interés de los particulares afectados en un supuesto en el que evidentemente el interés público de las obras es notablemente superior, por lo que debe rectificarse en este sentido el acuerdo municipal..."

Y a sensu contrario, esta rigurosa valoración de las circunstancias de cada caso para de la misma poder deducir la importancia participante en las obras ejecutadas de los intereses, público y privado, para concretar cómo se presenta cada uno de ellos, motiva que el T.S. anule distribuciones en las que el Ayuntamiento parece no se sujetó a tan rigurosa proporcionalidad en el reparto, asignando cantidades muy por debajo de la legalmente establecida, como es lo que hace en su sentencia de 15 de octubre de 1.960. El mismo problema se toca, con visión más general y correcta, en la de 2 de octubre de 1.965:

"Aunque no se trate ya de un imperativo de justicia distributiva, es, si, una exigencia razonable y lógica, centro de un criterio admisible de reparto de la carga, perfectamente acorde con los principios y los preceptos legales que informan este gravamen, y concretamente con el nº2 del art.470 de la L.R.L., la distribución equitativa de tal carga, entre los propietarios y el Municipio, ya que no son los propietarios gravados los beneficiarios

exclusivamente sino también-y no en relegado término-el vecindario de la ciudad en general, es decir, el mismo Municipio como tal, la representación de la ciudad y del vecindario, que es su Ayuntamiento, por lo cual y atendiendo a la importancia relativa del interés público en la obra, no puede el descargarse de modo extremo-total o no-el peso de este gravamen, de índole siempre compensatoria, solo sobre los propietarios de la vía y el tramo en cuestión."

En la sentencia de 12 de marzo de 1.965 (recogida en el Praxis fiscal ya citado), el T.S. insiste en su reiterada interpretación del citado pár. 2, del art. 470 de la L.R.L., considerando que el mismo impone a los órganos participantes en la asignación y concreción de las cont. especiales-ya al Ayuntamiento, que las acuerda, ya al T.E.A.P.-, un verdadero mandato que no se cumple por vía de simple constancia acreditativa de haberse respetado los límites de tales cont. especiales:

"...(el acuerdo del T.E.A.P., que solo se limita a señalar respecto tal límite) no puede entenderse que lo sea respecto al juicio valorativo que impone..., sin tener en cuenta que en un lógico y obligado principio de justicia distributiva, debe ser-conceptualmente-toda mejora vial como beneficiosa preferentemente para los usuarios y de ello ha de deducirse la prevalencia del interés público, principio que no ha de verse disminuido (menos en su totalidad) por influjo del interés particular..."

Es sumamente interesante esta Jurisprudencia por lo que tiene tanto de defensora de una legislación vigente como de correctora de un comportamiento administrativo que descuida la necesaria valoración de su propio interés, para recargar el privado, como si se olvidara que toda obra pública, por el simple hecho de serlo, no presentará una participación en si misma ya relevante de interés público. No es de extrañar la reiteración de sentencias en el mismo sentido, volviendo una y otra vez, sobre los mismos extremos; añádanos la de 3 de mayo de 1.963:

"La justicia en la intensidad de la carga tributaria, en esta clase de contribuciones especiales, se ha de obtener de una serena y ponderada valoración de los intereses sobre los que se proyectan y recaen los beneficios que las obras de mejoras suponen, y siendo estos (intereses), unos, de carácter y naturaleza pública y otros, privados, la Ley, sobre la base de una valoración máxima, de los beneficios que las obras pueden reportar a los particulares, deja un margen de discrecionalidad, tanto en su aplicación a las Corporaciones, como a los Tribunales, para que en cada caso y dentro de los límites legales, pueda buscarse el mayor equilibrio y ponderación en la imposición..."

Hay que notar que el leit-motiv de toda esta argumentación jurisprudencial es la que la misma L.R.L. le ofrece, al poner en la justicia del reparto uno de los criterios básicos para el logro y éxito del mismo, por lo que el T.S. recuerda una y otra vez, tal principio de la justicia, para rechazar ciertos repartos por no estar realizados conforme al citado principio; ello es además posible por la propia flexibilidad del principio, que es ancho cauce a la discrecionalidad del Tribunal, que podrá estimar si en cada supuesto enjuiciable y justiciable se cumplen las previsiones de justicia

que la ley pone como fundamento de la imposición de cont.especiales por beneficio especial. Es por tal motivo, por lo que la sentencia de 9 de mayo de 1.962 ordena un nuevo reparto, disminuyendo el que previamente se había señalado como de la incumbencia del interés particular, ya que las obras habían sido ejecutadas fundamentalmente en interés de la ciudad en general con muy pequeña repercusión sobre los particulares inmediatamente relacionados con las mismas; al consistir las obras como en este caso, en un alumbrado que venía a sustituir otro anterior, de peor calidad, se había hecho en unas calles que se consideraban por el Ayuntamiento como "escaparate de la ciudad", y por tanto, predominaba en ellas "el principio del beneficio que reportan al interés público general del vecindario...".

La sentencia de 26 de septiembre de 1.963 incide en las mismas consideraciones que la de 23 de enero del mismo año, a que nos hemos referido antes, indicando qué situaciones de hecho pueden ser tenidas en cuenta como criterios indicativos y externos del predominio de alguno de los intereses concurrentes en las obras que se vengán cont.especiales por beneficio especial (situación de la calle, tráfico de la misma, destino del inmueble presumiblemente beneficiado, importancia o categoría de la calle, etc...) si bien con la particularidad de calificar tales situaciones de hecho, como "hechos", y por tanto, dispensados de toda prueba.

En la de 4 de junio de 1.957 se contempla para rectificar el porcentaje distribuido la importancia "pública" de la calle (al tratarse de una vía de acceso directo a la ciudad, de tráfico intensísimo, cerca de una Facultad universitaria, una estación de ferrocarril, un matadero, y otras empresas de gran volumen). Por cuanto una Ordenanza común y general, pretendidamente aplicable a todos los supuestos, según el Ayuntamiento redactor de la misma, no puede sopesar en cada supuesto los intereses concurrentes de los particulares y del ente local, es por lo que es anulada por el T.S. en su sentencia de 4 de julio de 1.956, ya que forzosamente dicha Ordenanza impondría, si se aplica con carácter uniforme para todas las ocasiones, la valoración de las particularidades. La de 23 de mayo de 1.964 (recogida en Praxis fiscal, Haciendas Locales: gestión y régimen jurídico) anula, como la anterior, una Ordenanza de pretensión aplicación general y uniforme, precisamente, por la imposibilidad de señalar tipos comunes para todas las cont.especiales que pudieran establecerse para el futuro:

"...del acuerdo de imposición por la mejora específica de que se trate, no autoriza a vulnerar la regla contenida en el pár. 2, del art. 470, respecto a una norma común, para todas las exacciones, absolutamente reñida con el carácter de las cont.especiales que obliga a determinar para cada una lo que constituye la base de imposición, es decir, el porcentaje que en el coste de la obra o instalación de que se trate, corresponde satisfacer a los particulares especialmente beneficiados..."

En todas estas sentencias se es por presunto el beneficio especial o al menos lo que este significa para los que de él se aprovechan. No se dice en qué consiste su especialidad ni en relación o en comparación con qué, tal beneficio es especial. Se es por expresa o por tácita la referencia a la Ley de Régimen Local, y particularmente por lo que toca a estas contribuciones, a lo que se fija en su art. 451, b). La sentencia de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial de Oviedo, de 17 de abril de 1.970 (recogida en la Revista de D. Administrativo y fiscal, nº II, 1.970) afirma lo siguiente:

"Que la realización de estas obras de pavimentación y alcantarillado, exclusivamente municipales, con arreglo a acuerdos ejecutivos, por haber sido adoptados cumpliendo los trámites reglamentarios, origina el derecho de la Corporación a imponer contribuciones especiales, las que autoriza el ap. b) del art. 451 de la L.R.L., en razón al beneficio especial que proporcionan a determinadas personas o entidades, en cuyo supuesto legal es inculcable que se encuentra la Renfe, en cuanto a los servicios que tiene en el próximo a la estación de ferrocarril, para cuya explotación en su completa amplitud es patente la especial conveniencia del alcantarillado, que recoja las aguas residuales, evitando con ello la peligrosidad sanitaria y hasta la que puede afectar a la solidez de las vías.... y resulta que con tales obras, queda especialmente mejorado el servicio en la red eléctrica y además en la presunción legal que establece el art. 459 de la citada L.R.L., que al enumerar supuestos de beneficio especial, entiende comprendidos en el ap. b) del art. 451, la construcción y reparación de alcantarillas, cuya sola ejecución, basta, según disposición del art. 457, para la obligación de contribuir incompensadamente a su utilización por los interesados".

En forma mucho más breve, con la sola referencia del ap. b) del art. 451 y del 469 de la L.R.L., la sentencia de la misma sala y Audiencia (recogida en la misma revista) de 15 de junio de 1.970, considera la existencia del beneficio especial, sin más, en unas obras encajables en el último de los preceptos citados, letras e, e, y f, añadiendo únicamente esto:

"..para cuya realización (de tales obras) es exclusivamente competente el Ayuntamiento, sin intervención de ningún otro organismo".

El interés de esta sentencia parece residir en cierta identidad monopolizadora y exclusivista que se establece entre las obras y su carácter municipal, justamente por el cual, se evengán las cont. especiales impuestas por la Ley de Régimen Local. Se resaltan dos notas, como son las que las obras realizadas son de la competencia exclusiva del Ayuntamiento, y que -para completar más tal idea- en ellas no tiene ninguna intervención ningún otro organismo. Esta última nota se formula tan tajantemente que no se sabe si esa otra intervención es cualificada o de cualquier clase, por vía informativa o de consulta, y no forzosamente, accesorio. La conclusión que de la misma podría sacarse sería la de que las cont. especiales por beneficio especial solo podrían percibirse si se tratara de obras tipificadas en la L.R.L. que justamente por ser de competencia exclusiva de los Ayuntamientos, aquella ley dispone la imposición de cont. especiales.

La resolución del T.E.A.P. de Málaga, de 5 de mayo de 1.966, inane-
tamente incide en la definición del beneficio especial, al enfrentarse con
un caso bastante sui generis de posible evento de cont.especiales, y que
sin tipificación ni mención expresa en la L.R.L, podía tener entera en es-
ta, a través de la cláusula general a que nos hemos referido en el estudio
crítico de las normas que dicha ley consagra a las cont.especiales, y en par-
ticular, a las de beneficio especial. El caso consistía en que por el Ayunta-
miento se intentaba la percepción de unas cont.especiales por beneficio es-
pecial derivadas del establecimiento de un servicio municipal de limpieza
de la playa, a lo que el citado órgano se opone por la siguiente considera-
ción:

"considerando que dicha limpieza (la de la playa) no puede en mo-
do alguno, estimarse como un beneficio especial para todos los
propietarios de inmuebles sitos en el sector, que justifique
la imposición de contribuciones especiales, pues más bien se
trata de un beneficio indivisible, general, para la comunidad
municipal y que solo puede estimarse como especial, para aque-
llos propietarios que utilicen la red de alcantarillado, de la
cual la estación depuradora es complemento..."

Es curiosa esta resolución al poner la distinción del beneficio
especial frente al general, en la divisibilidad de aquel frente a la indivi-
sibilidad de éste, agregando, a su vez, que tal divisibilidad o indivisibili-
dad, esté en función de la utilidad inmediata o mediata de la respectiva o-
bra, y cascan en última instancia, de su posible utilización. En su consecuen-
cia, se rechaza la existencia de un probable beneficio presunto especial pro-
ducido por determinadas obras, instalaciones o servicios. La singularidad
del caso planteado impide en cierta manera generalizar una solución que
contradecía algunas de las sentencias transcritas y que en cualquier even-
to, prueba las incertidumbres y contradicciones en que se mueve por un lado
la jurisprudencia de los órganos judiciales y por otra, la de los mismos ór-
ganos administrativos, que parecen ser más rigurosos a la hora de estimar
como hemos visto la existencia de un beneficio especial. El supuesto aquí
planteado no deja de tener importancia en cuanto a la concepción de la na-
turaleza de las cont.especiales, ya que al intentar cobrarse estos, por la
instalación de un servicio de limpieza de la playa, únicamente a los propie-
tarios más próximos e inmediatos a la misma, se reconoce tal pretensión por
el T.E.A.P, en base a que no es suficiente tal proximidad, aunque pudiera con-
siderarse que nadie o al menos que ninguno como esos propietarios se bene-
ficien tanto del citado servicio de limpieza, precisamente por su situación
de proximidad. Sin embargo, el T.E.A.P. estima que solo serían percibibles las
cont.especiales si junto a ese servicio, se aiese la conexión de cada propie-
tario con la red de alcantarillado, por cuanto la estación depuradora, con la
que se realiza aquel servicio de limpieza, es complemento de dicha red.

La resolución del Ministerio de Hacienda de 18 de marzo de 1972, también se enfrenta con el tema del beneficio especial, por unas reclamaciones contra unas cont.especiales motivadas en el mismo, a consecuencia de unas obras de pavimentación realizadas en una determinada localidad. Los impugnadores basaban sus reclamaciones, entre otros, en juzgar improcedente el establecimiento de la exacción, "pues la realización de las obras no produce ni beneficio especial ni incremento de valor para los propietarios e inmuebles afectados, y que tampoco cabe admitir que la utilidad o beneficio pueda presumirse, sino que debe ser probado en cada caso". La resolución parece inclinarse por todo lo contrario, según puede deducirse de este considerando que transcribimos:

"...en el caso que nos ocupa no puede haber la menor duda sobre la pertinencia de su establecimiento o imposición, máxime teniendo en cuenta que según el art.457-1, la obligación de contribuir se fundará meramente en la ejecución de las obras, por lo que se le desestimase lo alegado en contrario por el recurrente".

En orden a la alegación sustitutiva de ésta, formulada por la reclamación, para si estimase la procedencia de la imposición, se entraba en el fondo de la valoración de los intereses, público y privado, concurrentes en la obra ejecutada, la resolución la menciona sin resolverla, al no ser de su competencia y si del Tribunal Económico-Administrativo Provincial. La reclamación exponía "la enorme desproporción existente entre el interés público y el privado", por lo que según ella, "la cuota a satisfacer por los propietarios de las fincas sitasno sería mayor que la que correspondería a cualquier otro vecino de la localidad".

En otra resolución de 12 de julio de 1971, conoce de la procedencia de unas cont.especiales por beneficio especial revengadas por "unas obras de defensa y regeneración de las playas del casco urbano", a las que se oponen los obligados al pago por opinar que tales obras "consisten en la construcción de diversos espigones que partiendo de las actuales playas se extienden en el mar, instalaciones...que a tenor de la ley de 26 de abril de 1969, no afectan al concepto de playa a que se refiere el art.101 de la Ley de Régimen Local" y que "las obras de defensa, saneamiento y ordenación de las playas corresponden al Ministerio de Obras Públicas, según dispone la... ley de Urbanismo, siendo únicamente de competencia municipal las de policía de moralidad, higiene y salubridad y explotación de los servicios requeridos que no necesiten concesión...", por cuanto "...el art.452 de la Ley de Régimen Local no admite interpretaciones extensivas en perjuicio de los contribuyentes para fines que no son de competencia municipal". Se sigue insistiendo a continuación, como defensa alternativa, para el caso, que las alegaciones anteriormente expuestas, no fueran admitidas, en la inexistencia de beneficio especial particular alguno, y por tanto, en la única existencia de un beneficio común, para toda la colectividad "ya que las playas son de uso público y no reservadas a las personas propietarias de fincas colindantes, por lo que en todo caso, sufrirán los perjuicios que ocasionará la mayor afluencia de

público a las playas". Argumentos a los que responde la resolución mencionada del modo siguiente:

"...no aparecen debidamente fundamentados los motivos de impugnación alegados por los recurrentes tanto en cuanto hacen referencia a la pretensión inadmisible de que las obras proyectadas fuesen capaces de generar contribuciones especiales, como a la inexistencia de un beneficio especial derivado de dichas construcciones..."

Señalando a continuación las razones de esta afirmación:

"...es de hacer notar que el art. 10-I de la Ley de Costas de 26 de abril de 1.969, si bien atribuye al Ministerio de Obras Públicas-que prestó su aprobación al proyecto técnico presentado por el Ayuntamiento-, las obras de defensa de las playas, dicha competencia "se entiende sin perjuicio de las facultades atribuidas a los Municipios por la Ley de Régimen Local", precepto que puesto en debida concordancia con el art. 101 de dicha Ley de Régimen Local-que al señalar la competencia municipal en orden a la administración de los intereses peculiares de los pueblos y concretar expresamente en el ap. j) la protección de las playas-, formula una declaración de mayor amplitud de fines municipales que los señalados en el art. 27 de la Ley de Costas, a la que por su limitación en orden a normas de policía se añaden los recurrentes con evidente olvido del contexto de estas leyes justificativas de la pretensión municipal de imposición de exacciones..."

Reafirmada la competencia municipal, entra la resolución en el examen de la alegación de si las citadas obras, ya municipales, producen mejoras comunes únicamente o si además de ellas, hay algunos propietarios especialmente beneficiados, optando por esto último, al amparo de un argumento que enlaza el beneficio especial con un futuro aumento de valor, como si ambos motivos de las cont. especiales fueran idénticos, o también, como si el beneficio especial fuera indefinible si no hubiera el recurso-o la esperanza-de un aumento de valor (que no necesita ser próximo en el tiempo):

"...es innegable que la proyección de defensa y regeneración de las playas, canalizada a una mayor amplitud, produce a los propietarios de terrenos en la zona próxima a las obras, un beneficio especial capitalizable en futuro aumento de valor del suelo ante las favorables perspectivas económicas derivadas de un mejor aprovechamiento de las respectivas playas"

Esta resolución sería una prueba más de las dificultades a todos los niveles existentes, en orden a la conceptualización rigurosa de las nociones aumento de valor y beneficio especial. En cierto sentido, es incongruente, aunque como resolución administrativa, parece encubrir cierto afán protector de la actuación de otro ente administrativo, como es el Ayuntamiento (no iba a ser siempre palo para las Corporaciones locales, el centralismo y la tutela estatal). Afán protector que se revela en sostener la procedencia de unas cont. especiales hasta el último extremo, confundiendo sus causas justificativas, cuando realmente si el Ayuntamiento las patrocinó bajo la idea del beneficio especial, no podría recurrirse para cubrir su supervivencia, a la

idea distinta del aumento de valor, que en el caso estudiado, parece debió de ser a la que correctamente tendrían que haber acudido la autoridades municipal para fundar su imposición. Es evidente que la imposibilidad de encontrar algún beneficio especial que no fuera esa capitalización del valor futuro del suelo, beneficio especial que podría venir representado por unas mayores facilidades de acceso a sus fincas por ejemplo, es lo que obliga al órgano ministerial a acudir como remedio salvífico a la conexión de ambas ideas-beneficio especial y aumento de valor-. Juzgase válida la causa de imposición, por la existencia de unas obras de competencia municipal, dicha resolución sea de lazo, por no ser de su incumbencia, la procedencia o improcedencia del porcentaje distribuido entre los contribuyentes, al tratarse de una cuestión de aplicación y ejecución de las cont.especiales, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción económica-administrativa (los reclamantes impugnaban no solo el porcentaje distribuido por considerar que el interés público era mayor y por tanto, debería recibir mayor parte, sino también porque los beneficios de mejores playas van más hacia determinadas industrias como las hoteleras y en general todas las dedicadas al turismo, que sobre particulares, pide la inclusión de las mismas entre los obligados a contribuir por las mencionadas contribuciones especiales).

La sentencia del T.S. de 12 de julio de 1.957 examina indirectamente la noción del beneficio especial; planteóbase ante ella el litigio levantado por unos propietarios que no tenían la colindancia con las obras realizadas de alumbrado, por las que la entidad municipal intentaba cobrarles cont.especiales. Es por lo que hemos dicho que indirectamente el T.S. entra en el análisis del beneficio especial, al señalar lo siguiente:

"...al no tener acceso directo, el beneficio especial está sumamente diluido para que pueda ser objeto de estas contribuciones especiales, pues si bien el alumbrado de dicha calle les puede proporcionar alguna comodidad, esta es insuficiente para someterla a tributación, y de sostener lo contrario, nos conduciría al absurdo de que los propietarios de estos solares y edificios quedarán sujetos a la cont.especial para el alumbrado de una calle, y además a la especialísima que les corresponderá cuando se establezca el alumbrado en el camino o calle a que directamente tengan acceso si aún no lo tienen, y si ya lo tienen, seguramente ya pagaron antes..."

Es evidente que el beneficio especial en este caso se establece en razón de la misma colindancia e inmediatez próxima de la obra realizada con el propietario beneficiado, residiendo en ese simple hecho de la colindancia e inmediatez y que viene representado por el mayor y más fácil acceso a la obra dado que los más próximos a ella, son los que reciben más prontamente el beneficio que las mismas obras producen. Directamente se enfocaba en esta sentencia el interesante supuesto que aquí solo queda aludido de la zona de influencia de las obras a los efectos de repercutir su coste entre los beneficiados por las mismas, que serán lógicamente los que estén incluidos en

dicha zona. Más al fijar aparentemente un criterio único de la justificación del beneficio especial, como es la mencionada del acceso directo e inmediato a la obra, se reduce extraordinariamente el mismo en cuanto a su ámbito y en cuanto a su eficacia (como en la sentencia se comprueba al reducir como beneficiarios solo a los colindantes, excluyendo a los que sin serlo podrían enteraarse mejorados). Es admisible las dificultades que en el futuro puede producir el presente reconocimiento de una obligación de contribuir en función de pertenecer a una zona que se considera toda ella mejorada especialmente como efecto de unas obras, dificultades fácilmente reconocibles dada la forzosa localización de la obra en una determinada calle y lugar de una ciudad, pero que al fin y al cabo no pueden ser obstáculo para la percepción de unas cont. especiales que en su fijación admiten la ponderación, lo que en este caso, significaría la posibilidad de establecer una especie de escala descendente en la cuantía a medida que se pasara de la zona colinante, con las concéntricas o paralelas a la misma.

De ahí el contraste de esta sentencia con la de 13 de diciembre de 1.972 (nº marg. 5114 del Rep. Jur. Aranz.) en donde el beneficio especial se admite por el T.S. aplicable en toda una zona y no exclusivamente en los lugares colindantes de ejecución de la respectiva obra (en este caso, se había tratado de recrear todo un polígono con el fin de lograr el mayor realce de un edificio singular, de notables características artísticas, como era una Iglesia, al mismo tiempo que se procuraba como su consecuencia mejorar la zona), afirmándose por el T.S. lo siguiente en el último de sus considerandos:

"...que no se trata de un simple proyecto de urbanización por apertura de una calle, p... el incremento del coste de la obra que excede de lo que pudiéramos llamar importe normal de un proyecto de urbanización corriente u ordinario es lo que entiendo el técnico destinado a resolver el problema estético o de realce de la zona circuncante de la Iglesia, como edificio singular, y que indudablemente magnifica el polígono urbano de situación, beneficio especial que no puede ser justamente negado por propietarios de fincas colindantes con la zona reparcelada que en comunión con los titulares de fincas circuncantes, disfrutarán (aunque sea en menor cuantía que ha de ser ponderada en el expediente) de los beneficios que al edificio Iglesia, como servicio público religioso y zona de embellecimiento del barrio es atribuible en paridad a todos los propietarios del polígono con la finalidad de reducir a sus justos límites la excesiva carga que supone para los propietarios de los terrenos reparcelados y colindantes con la Iglesia, el repartimiento de contribuciones especiales impugnado, pues si parece justo y legal que pechen con el importe correspondiente y referido al real coste de las obras normales de urbanización por la apertura de la nueva calle, en el resto de los realizados deben cooperar en la parte que resulte razonable con los demás propietarios del polígono..."

No sabemos si la causa de esta decisión, distinta a la anterior, está en las razones de justicia y razonabilidad que el T.S. adelanta para incluir en la lista de contribuyentes no solo a los propietarios colindantes, sino a todos los del polígono, razones a su vez inspiradas en el eleva-

do coste de unas obras que superan con mucho lo que el Tribunal califica de "coste normal", lo que le inclinaría a dar una solución distinta a un caso de cierta analogía con el anterior, con la única diferencia de ser en éste, el coste de las obras mucho menor, por ser menor la importancia y trascendencia de las respectivas obras (en el último caso, se trataban de obras de reparcelación, con toda la complejidad que esta operación lleva consigo, mientras que en el anterior era una simple obra de instalación de nuevo alumbrado). Con esta última sentencia se hace jugar tanto la inmediatez o colineancia como causa legitimadora de las cont. especiales por beneficio especial, como la no tan inmediata proximidad aunque en cualquier caso, en la zona presuntamente mejorada con la ejecución de las obras de que se trata. La razón de colineancia juega en orden a la alusión que se hace de la percepción de una cont. especial por la apertura de una calle, que a su vez sirve al Tribunal para pedir una ponderación de la participación de tales contribuyentes en el coste de las obras de reparcelación, lo que puede utilizarse en supuestos como el anterior, para orillar las dificultades a las que entonces nos referimos. En cualquier hipótesis, con esta sentencia despierta una idea del beneficio especial no ligada forzosamente con la colineancia de las obras realizadas sino con algo que puede ser el disfrute de una zona mejor distribuida y parcelada, y en definitiva, mejor urbanizada, con trazados más racionales.

La sentencia de 21 de diciembre de 1.972 (nº marg. 5.208 del Rep. Jur. Aranz.) se enfrentaba con un supuesto original de intento recaudatorio de cont. especiales por beneficio especial como efecto de obras de pavimentación que el Ayuntamiento entendió mejoraban especialmente a las empresas de transporte privadas de la ciudad. Las obras de pavimentación se habían realizado en una zona de gran aptitud para el tráfico de transporte de mercancías, ya que sitas en Zaragoza, la zona era la la Avda de Cataluña, comprendida entre la Avda del puente del Pilar y el enlace de carreteras. O sea, la de la salida de la ciudad, con dirección a Lérida y Barcelona., a lo que se alude en el segundo de los considerandos:

"...es requisito básico de la imposición de contribuciones especiales en el caso de la letra b) del art. 451 de la Ley de Régimen Local que las obras ejecutadas "beneficien especialmente a personas o clases determinadas de personas o se provocaren de modo especial por las mismas", y de las circunstancias de hecho concurrentes -por la Avenida de Cataluña, vía de uso general, que coincide con la carretera de Llerda a Barcelona a su paso por Zaragoza, concretamente en el tramo donde se han realizado las obras de pavimentación, la escasa longitud afectada por la reforma y la notable modificación que en el régimen circulatorio de entradas y salidas de la ciudad por la margen izquierda del río Ebro ha supuesto la inauguración del puente de Santiago-ocurre la inexistencia de un beneficio especial para las empresas de transportes y con ello -falte en consecuencia el principio básico que justifique legalmente la imposición..."

La sentencia contrasta el propio destino "de uso general" de la vía

sobre la que se han ejecutado las obras de pavimentación, para derivar la imposibilidad de existencia de beneficio especial alguno para aquellas empresas de transporte privadas que fueron sujetas al pago por el Ayuntamiento de las respectivas cont. especiales por beneficio especial. Subrayamos sin embargo el enlace o conexión que por el T.S. en este caso, se establece entre "uso general" y "beneficio especial", como si la concurrencia del primero excluyese el segundo, cuando creemos que en todos los supuestos de cont. especiales concurren ambos; es precisamente porque de ciertas obras que por definición benefician a todos y son por tanto de uso general, algunos obtienen un mayor beneficio, por lo que se impone a estos, una cont. especial. En principio y frente al parecer del T.S. cabría aquí también señalar un beneficio especial a favor de determinadas personas, como las empresas de transporte privadas, a las que se refiere. El T.S. continúa arguyendo, para reforzar su propia convicción de inexistencia en el caso de autos, del supuesto beneficio especial:

"...que si bien la mejora de pavimentación representa un beneficio para cuantos propietarios de vehículos transiten por el tramo renovado, en modo alguno cabe atribuir este beneficio especialmente a personas o industrias determinadas..."

La referencia a "...cuantos propietarios de vehículos..." no tiene otro papel que reforzar la alusión anterior al "uso general", teniendo lo que sigue la misma fuerza convincente que lo indicado anteriormente. El que todos los propietarios hagan uso de la carretera, no es inconveniente para que algunos hagan un uso más intensivo y obtengan por ello un beneficio especial de la ejecución de unas obras de mejora de la carretera, porque se no hacerse o no haberse hecho, serán estos los que más molestias sufrirán en comparación con los que más o menos esporádicamente circulen por ellas. Para mayor contradicción, el Tribunal alega la existencia próxima a la carretera mejorada, de otra recién inaugurada, que al ofrecer mayor seguridad, ha cogido parte del tráfico que antes forzosamente acudía por la ahora mejorada, para deducir de esto que "la intensificación del tráfico por el tramo cuya pavimento ha sido renovado" es menor. Esta alegación se trae por los pelos, por cuanto con ella se intenta limitar la aplicación extensiva de la previsión legal del art. 469, b) que permite gravar a las empresas de transporte cuando se trate de supresiones y modificaciones de rasantes, que "mejoren el tráfico", lo que para el T.S. parece ser sinónimo de mayor número de vehículos, no que el tráfico se mejore a través de la mejora de las respectivas vías por donde tiene lugar. Si a esto se une la aplicación del art. 24 de la Ley General Tributaria, prohibiendo la analogía, no se explica ni la referencia al tráfico ni menos aún su comparación con el art. 469, b). Muy seguro no debía de estar el T.S. de la inexistencia de beneficio especial, cuando recurre a la prohibición legal de la analogía tributaria como razón decisiva para la desestimación de la imposición de cont. especiales por beneficio especial a las empresas de transporte privadas.

De esta sentencia se deduce una clara posición contra la presunción a favor de la existencia de beneficio especial, aunque no puede deslindearse hasta qué punto tal posición se ve influida por el hecho de configurarse una categoría específica de sujetos pasivos como eran las empresas de transporte privadas. A simple vista parece por el contrario que las citadas empresas, por ser las que con periodicidad y regularidad, hacen más uso de las vías públicas, fueran elegidas por el Ayuntamiento de Zaragoza como obligadas al pago de cont. especiales por obras de pavimentación de una vía de tráfico importante, lo que pudo ser tenido en cuenta por el Tribunal, ya que entonces no se explica su alusión a la existencia de otras vías próximas por las que se ha desviado el tráfico. El T.S. insiste en la necesidad de probar el beneficio especial:

"...por resultar, en todo caso, necesario el acreditamiento o existencia del beneficio especial, en el supuesto de contribuciones especiales impuestas en virtud de la norma autorizante contenida en el ap.f) del art. 469 de la Ley, dada su sustantividad o carácter principal..."

Ante un caso que podía haber dado lugar a la tipificación de algún nuevo modo de exteriorizarse el llamado beneficio especial, perfectamente concebible dentro del caso planteado, el T.S. exige pruebas definitivas sobre la existencia del mismo, pruebas que no serán las que puedan derivarse de la misma condición empresarial del llamado a abonarlas, en función precisamente de su actividad e industria. Es cierto que en estos pretensamente nuevos sujetos pasivos de las cont. especiales concurre una nota diferencial frente a los demás o al menos frente a la mayoría por la presencia como veremos de algunos casos tan especiales como estos, y es la de que no hay ninguna permanencia física que refleje una colineancia con las obras realizadas, como parece ser a lo que responde el supuesto general, pero presentan la nota común con estos, de que el beneficio especial a nuestro juicio lo obtienen por el uso reiterado e intensivo del dominio público, sobre el que se ejecutan unas obras, que mejoran, repetimos, a tales empresas de transportes privadas más que a cualquier otro usuario. Es evidente que ese beneficio especial es presumible para todas las empresas de la localidad que reúnan tal condición: ser de transportes privados. Pero esto no es obstáculo para que pudiera hacerse alguna criba o selección dentro de esa generalidad, encaminada a precisar las empresas que hicieran uso de determinadas salidas o entradas, para solo ser la condición de contribuyentes que como en el caso litigado, usaran la vía que fue objeto de obras de pavimentación por las que quiere cobrar cont. especiales. Con tal selección se lograría más el principio de justicia a que responde el reparto de tales contribuciones, al mismo tiempo que se acercaría más a la causa impositiva la obligación de contribuir. Además, la mejora de una vía de tráfico puede decirse que está motivada en la mayoría de los casos por las necesidades de los propios usuarios, por lo que por este camino podría decirse que tales usuarios-y los más importantes, dichas empresas-"provocan" especialmente las mejoras.

Otra sentencia de 23 de Mayo de 1.964 reconoce las dificultades de la determinación del aumento de valor, de la que podemos deducir la siguiente interpretación: una regla general, la de que siempre que exista aumento de valor y aún antes de que éste sea determinable y haya una presunción sobre tal aumento, deben de establecerse tales contribuciones especiales; de no hacerlo podría derivarse la presunción de que las obras se han estado financiando con recursos públicos para fines y objetos privados. Otra regla especial, consecuencia de la anterior: precisamente porque es difícil fijar el "quantum" de tal aumento de valor, es por lo que el órgano judicial considera que la L.R.L como el Reglamento de Haciendas, de la misma, procuran enunciar amplio número de criterios "

"...conjugando como magnitudes fundamentales el costo total de la obra y el beneficio que de ella reciben los interesados, concretando diversos casos pormenorizados para facilitar la aplicación del principio del beneficio y evitar que por los inconvenientes de su aplicación deban de imponerse contribuciones especiales ya que la parte del coste que obligatoriamente han de satisfacer los particulares cuando por determinadas obras o servicios de las Corporaciones públicas son especialmente beneficiados, se fundamenta en el principio de que no resulten enriquecidos a costa de las aportaciones de los demás, por lo que la cuantía de la contribución especial habría de ser igual al expresado enriquecimiento al que nunca debe sobrepasar en evitación de que la realización de una obra de interés general gravite exclusivamente sobre determinados beneficios"

La sentencia de 3 de diciembre de 1.970 (n.º marg. 4967 Rep. Jur. Aranz.) se enfrenta asimismo con el problema de la determinación del aumento de valor y con la necesaria intervención para llegar al mismo, del propietario:

"...pero, lo que no se determina en esas reglas es la medida que grabe el incremento de valor, el tanto por ciento que represente dicho incremento en el valor del solar edificable con relación al que tenía antes de las obras, por ser manifiesto que para hacer la estimación del incremento de valor que individualmente se asigne a cada finca, precisa que se hagan dos tasaciones o peritaciones con intervención del propietario que en el presente caso no se ha hecho, infringiéndose con tal omisión el art. 36 del Reglamento de Haciendas Locales..." (subrayados del Repertorio)

La Orden del Ministerio de Hacienda, de 2 de noviembre de 1.971 en cierto sentido puede considerarse complementaria de las anteriores sentencias, ya que si bien en aquellas es el punto de vista judicial el que se nos ofrece, con esta es el del Ministerio competente en la resolución en última instancia de las reclamaciones en vía administrativa. Esta Orden entró a conocer del recurso de alzada interpuesto contra acuerdo de Delegado de Haciendas, de 31 de agosto de 1.970, "de estimatorio de la reclamación interpuesta por los recurrentes contra los acuerdos de imposición de cont. especiales por aumento de valor adoptados por el Ayuntamiento de Elche", con motivo de unas obras de urbanización, y en el que se había dado la particularidad que anulado anterior expediente con el mismo objeto de percepción de cont. especiales pero por beneficio especial, el Ayuntamiento había acu-

-121-

dio al fácil trámite de la sustitución de la causa-beneficio especial- por aumento de valor. Los reclamantes-propietarios de los edificios afectados por su colindancia con las obras realizadas-, impugnaban el presunto aumento de valor en base a que la plaza a que habían afectado, se había visto disminuida así como el acuerdo municipal que había impuesto a los titulares del dominio de las casas cuyas fachadas eran lineantes con las obras, la obligación de destinarlas en sus plantas bajas, a cafeterías e industrias similares. El Ministerio de Hacienda, en la citada Orden, al entrar en el asunto, señala un criterio en favor de la fundación de las cont. especiales:

"...dicha implantación (aumento de valor o beneficio especial) deberá atender primordialmente a la naturaleza de las obras a ejecutar, ya que todas las obras, instalaciones o servicios municipales no determinan forzosamente un aumento de valor en los inmuebles urbanos. Pues así como es evidente que aquellas que se realizan para aumentar las condiciones de habitabilidad de las fincas (como por ejemplo serían las de abastecimiento de aguas, alcantarillado, etc...) o que mejoran la seguridad del inmueble o su conservación (como la desviación de corrientes subterráneas, supresión de movimientos de tierras, etc...) o que aumentan el valor de situación (por la construcción de accesos o aperturas de nuevas vías, etc...), son obras que generan una mayor estimación económica de los mismos, en otras de posible realización no se advierte igual incremento de valor..."

De ahí, que como complemento añada:

"...las obras de referencia, en la reforma de una glorieta, no es posible apreciar que dichas mejoras aumenten el valor de los inmuebles, ya que su único efecto es el de constituir un manifiesto beneficio especial para quienes se aprovechan de tal obra urbanística, y buena prueba de ello es que los distintos apartados del art. 469 de la L.R.U. tipifican esta clase de obras determinantes de la imposición de contribuciones por beneficio especial a cuyo régimen debe atenderse el Ayuntamiento..."

Y vuelve más adelante sobre la alternativa-beneficio especial/aumento de valor-, considerando que la opción no puede ni debe ser arbitraria caprichosamente elegida por el Ayuntamiento, ya que a las razones expuestas de ser distintas las obras que presumiblemente devengan una u otra clase de cont. especiales, son también distintos los procedimientos y métodos de fijación de la cantidad a repartir en tal concepto:

"Que con independencia de lo anterior tampoco resulta indiferente al establecimiento de la imposición de cont. especiales, de un modo arbitrario, en cualquiera de las dos modalidades permitidas por la ley puesto que en el caso de las cont. especiales por beneficio especial también deben de ser llamados a contribuir los titulares de explotaciones industriales..., como asimismo, porque el máximo autorizado a distribuir entre los afectados por la exacción es distinto según el supuesto por el que se impone..."

No obstante, esta O.M. así como las anteriores sentencias no entran ni en la conceptualización del aumento de valor ni en su manifestación visible; parte del acto de tal aumento de valor, para exigir en su fijación unas reglas y una participación, eliminando toda arbitrariedad en su aplicación, co-

mo si fuera una fórmula sustitutiva, de juego alternante, frente a la del beneficio especial.

En la O.M. de 5 de marzo de 1.969 encontramos otro supuesto de interpretación en cierto modo auténtica, como ya hemos dicho, del aumento de valor. El supuesto de hecho venía aquí representado por las obras de la Zona de Ensanche de Begoña (Bilbao), contra cuyo expediente se elevaron reclamaciones por los propietarios de terrenos y edificios afectados, que desestimadas por el Delegado de Hacienda, fueron recurridas en alzada ante el Ministerio, alegándose en contra del aumento de valor lo siguiente: a) su inexistencia, por cuanto al tratarse las dichas obras de trazados viarios son incompatibles estos con las propias características urbanísticas de la zona, de ordenación abierta; b) que dichos trazados atomizan u dividen al barrio o zona afectada, yendo contra su propia unidad; c) que la zona se trata de un barrio residencial, con vías propias y de tráfico limitado al de sus habitantes, que viene a perturbar la construcción de los mencionados trazados, que tienen un carácter general "pues pretenden desviar el tráfico que entra en Bilbao, y dicho propósito únicamente ocasiona perjuicios al barrio residencial a que afecta, y por tanto, merecido en las propiedades gravadas"; d) falta en el expediente tramitado de mención alguna que justifique cualquier aumento de valor de las propiedades afectadas; e) la Sentencia del T.S. (ya recogida anteriormente) de 23 de mayo de 1.964, y f) la improcedencia de la implantación de cont. especiales por aumento de valor, sin preverlas de las correspondientes al beneficio especial. La O.M. refiere conteste a estas alegaciones, sosteniendo de modo claro la prioridad de las cont. especiales por aumento de valor sobre las de beneficio especial:

"Que es manifiesto el error de los recurrentes al afirmar la prioridad de aplicación de contribuciones especiales por beneficios especiales sobre las de incremento de valor, cuando de la interpretación literal del art. 451 de la Ley de Régimen Local se desprende todo lo contrario a lo asertado por los interesados..."

Tal afirmación junto con la relativa a la corrección de la tramitación del expediente, vale para que la citada O.M. confirme el anterior acuerdo del Delegado de Hacienda, sin rebatir ninguna de las otras alegaciones de los interesados, que interpusieron contra la misma recurso contencioso-administrativo, que se resuelve por Sentencia del T.S. de 17 de junio de 1.970 y en el que reiteraron las mismas alegaciones, algunas, como más importantes, antes recogidas, si bien se destaca como dato nuevo, el informe preceptivo de la Delegación de Hacienda, en uno de cuyos apartados se afirma que "en la regulación de cont. especiales por aumentos de valor no existe precepto similar al art. 470 sobre el interés general, tal como rige en materia de cont. especiales por beneficio especial, lo que hubiera permitido rebajar el importe de las cont. especiales". Aunque el T.S. adelanta la desestimación del recurso, por cuanto los recurrentes no habían aportado prue-

las sobre el pretencioso mérito ni sobre que el aumento de valor pretendido por el Ayuntamiento fuera menor, hace alguna declaración sobre la prioridad de una de las modalidades de cont.especiales: según los recurrentes, corresponde a las cont.especiales por beneficio especial mientras que el Ministerio de Hacienda, en su O.M. considera por el contrario que son las cont.especiales por aumento de valor, las preferentes:

"Que como en la resolución expresa del Ministerio se hace ya referencia a las circunstancias de cada caso puedan presentar como procedente-o más procedente-uno u otro de estos dos gravámenes, el por incremento de valor y el de beneficio especiales-se trata en efecto de conceptos indudablemente relacionados, formando parte de los mismos libros-el IV-, título-el I-, capítulo-el 5º-, y sección-la 3ª- de la Ley de Régimen Local.. Concepto que no puede confundirseles, ni respecto de ellos cabe pretender simultaneidad, sucesividad ni prioridad alguna.."

La sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Madrid, de 4 de mayo de 1.972, en relación con un recurso interpuesto por un presidente de la comunidad de propietarios de un edificio afectado por las cont.especiales por aumento de valor, adevengadas por la realización de obras de pavimentación e instalación de tuberías y bocas de riego, afirma en uno de sus considerandos lo que sigue;

"Que las diligencias y documentos, cuyo conjunto recibe el nombre de expediente administrativo, es la forma normal, por no decir única, que tiene la Administración para acreditar los presupuestos de hecho que justifican la imposición de cualquier carga tributaria y frente a ello carecen de trascendencia las alegaciones del contribuyente que, sin respaldos probatorios de clase alguna, se limitan a negar la realización de la ~~xxxxxxx~~ resultancia fáctica del expediente y apareciendo del de autos, de manera acaba y concluyente, que el Ayuntamiento comenado realizó obras de pavimentación e instalación de tuberías y bocas de riego en el Paseo..., la obligación de los propietarios de las fincas afectadas por dichas obras, y entre ellos los... (del edificio, reclamantes), de contribuir, en la proporción adecuada, al coste de las mismas, aparece claramente impuesta por el art.451, letra a), de la Ley de Régimen Local y esa obligación no puede eludirse negando sin prueba alguna de ellos, que su realización haya beneficiado a la referida finca, no solo este beneficio resulta del expediente administrativo, sino que es implícito en toda obra municipal de la naturaleza de la de autos, mientras no se aporte prueba que acredite lo contrario..."

Esta última sentencia tiene particular interés al establecer una especie de aumento de valor presunto, contra el que solo puede tener efecto alguna prueba estimada suficiente por el órgano judicial contra la cuantía de ese aumento fijada por el Ayuntamiento.

De toda esta jurisprudencia es difícil sacar conclusiones, por moverse en función de cada caso, con conclusiones no generalizables, sobre todo, por su escasez, lo que está denotando la rara ayuda que el aumento de valor presta al mismo éxito de los expedientes de cont.especiales, ya que tal escasez es sinónimo de que por los Ayuntamientos prefiere acudirse a la alegación del beneficio especial, como causa prácticamente única en la que confiar dicho éxito.

Algunas opiniones doctrinales sobre las nociones de aumento de valor y beneficio especial.

Sin orden preferencial alguno y si con propósito expositivo de un abanico de opiniones, aludiremos a las siguientes:

Fornesa Ribó, en un trabajo titulado "Exacciones fiscales sobre fincas colindantes con varias calles" (Rev. de Economía y Hacienda Local, nº2/71) escribe lo siguiente, aunque sin plantearse directamente: "...en las cont. especiales por beneficios especiales, fundamentalmente presidirá el criterio de tributación en base al lindero con cada calle, en la que se realicen las obras e instalen los servicios y en las contribuciones por aumento de valor se producirá una situación similar a la que normalmente se plantea a efectos de la imposición municipal propiamente dicha". Es una opinión que por aproximación puede entenderse referida al epígrafe con que abrimos esta parte; realmente aunque se fija en el criterio de tributación, en el fondo se está planteando el tema de la causa de cada una de las cont. especiales, según se trate del aumento de valor o del beneficio especial. La terminología empleada es harto eficiente, ya que hablar de criterios de tributación es aludir a un lenguaje indiciario y no básico. Lo que queda claro es que con él el autor divide y separa radicalmente una y otra clase de cont. especiales, en base precisamente a esos criterios de tributación: con las cont. especiales por beneficio especial adquiere nítido valor para su origen y devenir, la situación de colindancia con las respectivas obras e instalaciones, mientras que en las cont. especiales por aumento de valor, llegan a identificarse con los impuestos similares (ciertas analogías con los arbitrios de plusvalía). Guardaremos nuestra crítica y la exposición de nuestro punto de vista para el final.

Elías Barroa prefiere acudir a la vía ejemplificativa antes que a la definitoria, y así nos pone algunos casos sobre la procedencia de cada una de esas cont. especiales: "en una calle abierta y dotada de todos los servicios, la reparación o sustitución del pavimento o la mejora del alumbrado no produce lógicamente un aumento determinado de valor a los predios situados en la misma, pero sí un beneficio especial a sus poseedores o usuarios sobre quienes... deben recaer las cont. especiales; pero si se trata de apertura de calle, de la construcción de alcantarillado, del abastecimiento domiciliario de aguas, entonces es seguro que se produzca un aumento de valor de los inmuebles e industrias que aproveche especialmente a sus dueños...". Crítica a regulación positiva y en particular la previsión del art. 36 del Reglamento de Haciendas Locales que dispone la suspensión de la percepción y pago de las cont. especiales, en caso de reclamación contra el aumento de valor señalado, porque, se pregunta "¿qué pasará, si todos los contribuyentes reclaman sobre el incremento de valor asignado en el expediente a sus fincas? La contestación es fácil: o el Ayuntamiento costea las obras con su peculio sin perjuicio de proseguir el expediente al término de las mismas y exigir en

su día la aportación contributiva o tendrá que abandonar el proyecto".Según se ve la distinción entre el beneficio especial y el aumento de valor está para este autor en la calidad o clase de las obras e instalaciones por las que se devengan; más aún, parece poner la causa decisiva en la novedad o repetición de dichas obras; si la obra se ejecuta por vez primera, entonces tendremos motivo suficiente para que se experimente aumento de valor, mientras que si la calle ya estaba abierta (su apertura sería un supuesto de obra nueva), cualquier reparación o mejora en su infraestructura, sería causa de un beneficio especial (pero de ningún aumento de valor). Como no se hace ninguna referencia al ordenamiento legal, ¿sería generalizable esta postura para todos los casos? La respuesta tendría que ser al parecer que sí; evidentemente es harto sencilla para que pueda ser verdadera. Su sencillez radica en su misma arbitrariedad, porque suponer la esencia del aumento de valor presente solo en los casos de obras nuevas e instalación de servicios nuevos, es querer afirmarlo apriorísticamente, porque no se comprenden por qué la apertura de una calle originará aumento de valor y no lo hará en cambio la renovación total y completa de su infraestructura. Aquí se pone el acento en las obras, como si estas "semiúrgicamente" motivasen unos efectos en los que no intervenirían para nada los propietarios contribuyentes, ni sus propiedades. (Alfás Barros, ver, bibliografía). Cabría decir, que según este punto de vista, habría cierto automatismo tanto en el aumento de valor como en el beneficio especial, al venir precisamente originado por la misma calidad y naturaleza de las obras. Ahora bien, no nos responde al por qué tal aumento de valor y tal beneficio especial se producen en determinadas fincas o frente a determinados propietarios, o por qué se produce solo frente a unos muy concretos y no se produce frente a los demás, interrogantes que no pueden responderse únicamente atendiendo a la importancia y calidad de las obras realizadas.

De Gaja Molist podemos asimismo escribir una opinión, aunque no hagamos tema específico de su estudio, lo que nos ha valido de título; estudiando las modificaciones introducidas por la Ley de 26 de julio de 1.966 (la célebre ley 48/66) en relación con el régimen general de la Ley de Régimen Local, describe lo siguiente: "la simplificación impositiva llega al máximo cuando al establecer la imposición dice que habrá lugar a ella "independientemente" de que dicho beneficio pueda o no fijarse en cantidades concretas.... En consecuencia ya no ha de interesar en adelante la medición numérica de la repercusión económica que la obra, o servicio ha de producir a la finca, pues bastará que la Administración aprecie existe beneficio para que proceda la imposición" (ver, bibliog.). Conforme a esta interpretación, el beneficio-término que para este autor parece englobar tanto al aumento de valor propiamente dicho como al beneficio especial-se aprecia por la Administración, y si esta lo estima afirmativo, entonces procesa la imposición; ninguna otra causa de la imposición y ningún otro elemento que contribuya a la determinación de qué casos y por qué motivos unos pagan cont. especiales.

-126-

Valdés Costa es uno de los autores que más detenidamente analiza el tema del "aumento de valor", para él consecuencia de dos momentos, o mejor dicho, de dos valoraciones, una, realizada al realizar la obra, y otra, al final. La determinación del aumento de valor, atendiendo a tales momentos, suscita los siguientes problemas: el plazo de duración, o sea, durante que tiempo habrá que considerar posiblemente realizado el aumento, y los factores extraños a la obra que hayan podido intervenir en tal aumento (como las fuertes subidas de precios, los procesos inflacionistas, etc.). Pronto se da cuenta de las dificultades del concepto o noción de aumento de valor, como de su misma realización hasta qué punto puede decirse concluye el efecto de aumento de valor, producido por determinada obra?, o lo que es igual, hasta qué concreto lugar geográfico llega dicho aumento de valor, o a partir de cual finaliza?. Muchas veces, viene a decir, no son los lugares más próximos a la obra o a las instalaciones, los que más se mejoran de ellas, y por consiguiente, los que experimentan mayor aumento de valor de sus inmuebles; bien, por el contrario, son los que están en otras zonas más lejanas: "es el caso que frecuentemente se produce en los viaductos y túneles, que benefician más bien a los puntos distantes cuya comunicación facilitan, que a los predios que están frente a la obra. El mismo caso se produce en las autopistas...". Como las dificultades de fijación tanto de las zonas supuestamente mejoradas, y por tanto, aumentadas de valor, como de los aumentos de valor individuales, son muy grandes, Valdés Costa termina por defender la idea de un aumento de valor presunto, que produce por se toda obra pública, que se convierte en un valor porcentual en relación con su coste. Es una simple presunción de aumento de valor, que como tal, admite prueba en contrario, por lo que su subsistencia queda a merced de las pruebas aportadas por el "presunto beneficiario" reclamante. Con tal salto, este autor se coloca en una posición puramente tributarista, conforme por otra parte con su particular especialización, en donde el aumento de valor no guarda más relación que con las obras, perdiendo todo parentesco incluso con la situación de los mismos inmuebles beneficiarios, que son los que en definitiva experimentan tal aumento. Es un aumento de valor que se sujeta a las contribuciones especiales, como puede sujetarse a cualquier otro impuesto: simple base de tributación.

Barril Dosset enfoca el problema creemos que desde un ángulo más jurídico y más correcto; desde el ángulo del enriquecimiento sin causa que algunos-los beneficiarios-experimentan como consecuencia de la ejecución de determinadas obras e instalaciones. Como dichas obras ocasionan un enriquecimiento, de no contribuir, tal enriquecimiento sería ilícito. Lo que amplía la esfera de su consideración: el aumento de valor que tácitamente contempla no será solo el puro, exacto, numérico y matemático aumento de valor, sino que será algo y al mismo tiempo, bastante más: incrementos de valor no solo materiales, sino también inmateriales, aunque alude a estos últimos con

no planteables: "...puede plantearse la cuestión de si deben contemplarse solamente los incrementos de valor de bienes materiales, o si deben estimarse también los que reciben otras personas como comerciantes en su "fondo de comercio". Idea, por lo demás, esta última de incrementos de valor inmateriales, a que se ha referido últimamente el economista francés, Ch. Debbsch, en un trabajo sobre la evolución del D^o Administrativo francés, publicado en la Revista Internacional de Ciencias Administrativas, n^o 3/1.973. La idea de enriquecimiento, y con esto volvemos a la opinión de Barril Dosset, justifica tanto el pago de contribuciones especiales por parte de los beneficiarios por obras e instalaciones municipales, como impone un límite a los intentos de la respectiva Administración local de querer percibir cantidades superiores al mismo o superiores a lo que a ella le han costado tales obras e instalaciones. Tan ilícito es el enriquecimiento de la Administración como el de los particulares; como vallaar frente a uno y otro, se levantan las contribuciones especiales. (R. Barril Dosset expone esta opinión, que nosotros hemos hecho más explícita y desarrollada, en su trabajo aportación de la doctrina española al XIII Congreso Interamericano de Municipios, I.E.A.L, 1.971, bajo el título: "El mito de la precisión en las contribuciones especiales").

En el mismo terreno se mueve J.J. Fernández Villa, que ha dejado escrito lo siguiente: "...dentro del campo de su competencia las Corporaciones han de realizar obras, instalaciones o servicios que además de servir al interés general, benefician a particulares, sin que medie actividad alguna por parte de los mismos. El sistema para conseguir que este beneficio deje de ser enriquecimiento indebido es hacer participar a los beneficiarios en la financiación de la obra de que se trate". A continuación añade una nota que precisa su idea al mismo tiempo que completa la fundamentación de las cont. especiales, con referencia al aumento de valor, sinónimo, repetimos para este autor, al enriquecimiento indebido que exige para su eliminación el pago de aquellas: "...las cont. especiales, como medio para obligar a estas personas a que satisfagan la parte que como beneficiarios directos de las mejoras puedan corresponderles en virtud de ser propietarios de fincas sobre las que inciden las ventajas de estas obras o servicios...". Aunque la nota o precisión queda corta, quizás por el mismo ámbito de generalidad en que el autor se mueve (antes ha hablado simplemente de "Corporaciones" sin ningún otro detalle, por lo que tan amplio término parece cobijar a todas las clases de ellas, aunque sabemos que el autor solo quería referirse a las "locales"), el hecho de aludir tanto al aspecto subjetivo-beneficiarios y propietarios como al objetivo-finanzas, nos induce a estimar correcto su planteamiento (inserto en su trabajo "En torno a la problemática de la participación de los particulares especialmente beneficiados por la obra pública, en la financiación de la misma", publicado en la obra antes citada de "la aportación de la doctrina española en el Congreso Interamericano de Municipios").

Con tal planteamiento, se está dando una visión correcta del aumento de valor, ya que es evidente que no es lo mismo hablar de "enriquecimiento" que de "aumento de valor". Hablando de este último como tal, se está dando por un simple hecho, un acto más, que como sinónimo de cierta capacidad económica, se sujeta al pago de una contribución. El aumento de valor busca entonces irremisiblemente su conversión numérica, o su presentación en forma de una cifra, sin más valor que para aplicar sobre ella un porcentaje. Es una cifra que se ve causada con cierto automatismo y que lleva por este camino a ver en ella una presunción; si todas las obras por definición producen unas mejoras y estas suponen o implican aumentos de valor, si este puede fijarse en una determinada cantidad, bien; si no, se presume y se le calcula por aproximación. El automatismo del efecto, origina el mismo automatismo en el método y en el cálculo. En cambio, la idea de enriquecimiento es por de pronto menos matemática y más jurídica; presupone algo más que el simple acto o hecho del aumento de valor. Lo es, pero algo más. El aumento de valor puede ser título suficiente para la exacción de un gravamen; no puede serlo para una carga tan especial como son las cont. especiales. La excesiva fijación en la idea de "aumento de valor" lleva a la búsqueda afanosa de su cuantificación, que termina, se resulta inviable, a la presunción de una determinada cifra que se juzga producida por tal concepto. Las dificultades de los métodos de determinación, impulsan a su superación por el fácil remedio de la presunción: la Administración presume; el particular, que demuestre el error de tal presunción. El aumento de valor se hace sinónimo de una mayor capacidad económica; pero es que aquí, con las cont. especiales, no se intenta gravar una mayor capacidad económica, sino obtener una contraprestación compensatoria por unos beneficios producidos por unas obras e instalaciones públicas municipales. En términos correctos, el aumento de valor sería el signo externo o exteriorización del enriquecimiento; más y más o menos, pero solo eso. El enriquecimiento justifica la intervención jurídica que habilita a la Administración a la percepción de una cantidad que se pagará en concepto de "contribuciones especiales". Mientras que el aumento de valor lo que explica es la entrada de la potestad tributaria, la potestad más soberana de todas, y por consiguiente, hasta cierta medida, la más ilimitada; una potestad coactiva hasta el máximo, en cambio el enriquecimiento habilita a una potestad más jurídica, justificando una intervención administrativa que se haga cargo o reduzca a sus justos límites tal enriquecimiento. Evidentemente que no es un título de Dº Privado, aunque guarde grandes semejanzas con el mismo, por ser su causa idéntica. Si no fuera por este título, el particular tendría derecho a quedarse con el aumento patrimonial. Porque la Administración no puede quedarse con la injusticia de producir-ejecutar unas obras que a determinados sujetos ocasionar unos determinados beneficios, es por lo que el Derecho la habilita para expropiar de estos unos cantidades cuya percepción sería ilegítima de no existir el mencionado título habilitante.

El uso exclusivo del término "aumento de valor" reduce a una simple operación matemática, lo que es mucho más que eso; como si el aumento de valor cubriera todo lo anterior y todo lo posterior; o sea, que por sí mismo hiciera desaparecer la problemática de la misma fundación de las cont. especiales y como si toda la justificación del posterior pago se eliminase por la mención tan sólo de dicho término. Es muy fácil como ya dijimos acudir a la presunción del aumento de valor, que solo será presunción de su existencia, pero no de su cuantía, de forma que las dificultades para alcanzar a ésta, hacen vacilar hasta a la misma presunción primera. Las mismas dificultades sobre la fijación de las plusvalías repercuten o se reflejan en la fijación del aumento de valor, concepto sumamente parecido con aquel. Sirva de botón de muestra lo que sobre unos y otros dice Fedele, en la obra colectiva "L'imposizione dei plusvalori patrimoniali" (ed. Giuffrè. Milano, 1.970):

"Para una corriente jurisprudencial, la plusvalía derivada del ejercicio de la actividad de la actividad de construcción pública, son gravables desde el momento de terminación de las obras; pero otra corriente opina que solo el momento de la venta del bien aumentado de valor se puede recaudar el impuesto sobre la plusvalía..."

En principio esta cita la hacemos por el manejo de un concepto de plusvalía con grandes semejanzas como ya dijimos con el aumento de valor; de ahí la utilización incluso de este último término. Además, se contempla un caso como fuente de ella, que es el mismo que el que origina las cont. especiales por aumento de valor. El resultado es que surgen dudas y corrientes contradictorias en orden a la misma fijación del momento en que se entiende producido el aumento de valor (o en su lugar, la plusvalía). Y a continuación de dicha cita, su autor viene a decir que el gravamen correcto y justo es el que recae sobre la plusvalía realizada, aquella que por venderse el bien aumentado de valor, puede saberse en qué consiste; de ahí sus palabras finales:

"El requisito de la realización (o venta) se pone como requisito o presupuesto indispensable para el gravamen de la plusvalía; la renta relativa no puede entenderse producida si la plusvalía no se realiza".

La opinión de Fedele que por el título de su trabajo ("Profili dell'imposizione agli incrementi di valore nell'ordinamento tributario italiano") esta contemplando un concreto Dispositivo y un específico sistema impositivo, se puede aplicar a este terreno, el impositivo, pero no el de las cont. especiales, a lo que parece no obstante debe conducir una interpretación de tales contribuciones sobre la base de dicho concepto: aumento de valor. Cualquier cálculo del mismo, sin acudir al mismo procedimiento estimado correcto para las plusvalías, será puro artificio, simple aproximación sin rigor alguno, que puede ser mayor como puede ser menor. Una sencilla cifra de referencia que conciona todo el mecanismo de funcionamiento de unas cont. que como las especiales no tienen que ver con los impuestos.

– Las contribuciones especiales, en los regímenes locales especiales: Madrid y Barcelona

Las contribuciones especiales, en los regímenes locales
especiales: Madrid y Barcelona.

Por haberse adelantado Barcelona, en la posesión de un régimen especial frente al común, es por lo que haremos primero su estudio, para examinar luego el de Madrid. Este orden, aparte de ser conforme con la cronología de las respectivas disposiciones, tiene aquí cierto interés por cuanto Barcelona, como veremos, se ha anticipado siempre en nuestro tema en la fijación o establecimiento de soluciones que posteriormente se han seguido por Madrid aunque esa diferencia en el plano de la aparición temporal de estos regímenes locales especiales ha ocasionado ciertos contrastes entre los respectivos textos que pueden considerarse como muy reveladores en orden a la evolución de la mente legislativa sobre las cont. especiales en tales regímenes.

El régimen local de Barcelona se recoge en el texto articulado aprobado por Decreto I.166/60, de 23 de mayo, y por lo que toca a las cont. especiales, sus arts. 65 a 68. Llama y llama la atención la misma brevedad de los preceptos reguladores, justificada únicamente por el carácter remitivo que tal regulación tiene al régimen común, reuniéndose únicamente las particularidades. Dichos preceptos son complementados por el Reglamento especial de la Hacienda Municipal de Barcelona, aprobado por Decreto 2.086/I.961, de 9 de noviembre, que no se conforma, a diferencia del texto legal, con una remisión a su homónimo reglamentario sino que accede a la regulación expresa de las cont. especiales casi el mismo número de disposiciones que este último.

Acudiendo al primero de estos textos, debemos destacar primeramente su fuerte carácter mimético respecto del texto legal común, aunque se pueden apreciar en él ciertos atisbos de modificación o reforma que en sí mismos no cuajan. Por de pronto, el art. 65, el primero de los consagrados al tema, comienza haciendo una remisión como una declaración de intenciones:

"Las cont. especiales en sus dos modalidades serán de aplicación a todas las obras de urbanización, comprendiéndose por tales los conceptos del art. 469 de la Ley de Régimen Local, y tanto las de ensanche como de reforma interior..."

Junto a la remisión a la L.R.L. destaca un afán extensivo en su aplicación de las cont. especiales, por la misma ampliación de las obras que con ellas se financian. Hay asimismo un cambio de calificación de las mismas ya que los conceptos que detalladamente son citados en el art. 469 de la L.R.L., aquí se engloban como "obras de urbanización" (véase la parte dedicada al estudio de estas obras, en "las cont. especiales, en la ley del Suelo"). Se tiende a la generalización del procedimiento de financiación de cont. especiales, como más adecuada para la realización de todas esas obras. El texto modifica conceptualmente a la L.R.L., ya que en esta se incluye una relación de obras que aunque termine con una cláusula general, supone en particular las distintas obras que puede ser financiadas con cont. especiales; con la ley de Barcelona se engloba conceptualmente a todas esas particulares obras como "obras de urbanización", al mismo tiempo que se supera su casuismo, formulando una declaración genérica. Son tales obras las del art. 469 L.R.L., pe-

re no tienen por qué ser las únicas. Es un concepto nuevo, genérico y amplio que se formula como término dialéctico frente a las cont. especiales; son obras así calificadas de "urbanización" como aquellas que devengan su nacimiento, en función de las mismas obras, siempre que así se califiquen, cualquiera sea su contenido. De ahí que en las mismas se incluyan las relativas a ensanche y reforma interior, estimándose ineficaces los regímenes especiales previstos para las mismas :

"...extendiéndose incluso (las cont. especiales) a las fincas sujetas a legislaciones especiales, sin que haya lugar a más exenciones o bonificaciones que las dispuestas en el art. 468 de la Ley de Régimen Local".

Este afán extensivo se reitera en el artículo siguiente-66-:

"El recargo extraordinario a que se refiere el art. 188, 2, de la Ley del Suelo, será compatible con la imposición de cont. especiales por servicios y obras de cualquier naturaleza, que sean de primera instalación, modificación o reforma, salvo las de simple conservación y entretenimiento".

Así como en los arts. Iº y II del Reglamento:

"Las cont. especiales por aumento de valor y por beneficio especial, serán aplicables por razón de todas las obras y servicios municipales, con la sola exclusión de las de mera conservación, reparación y entretenimiento".

"Estarán sujetas a cont. especiales todas las fincas del término municipal aunque gocen de beneficios tributarios establecidos por legislaciones especiales".

Este afán extensivo choca con el quietismo que el precepto tiene frente al concepto que estos textos tienen de las cont. especiales, ya que se mueven en el mismo terreno que el legislador común: las cont. especiales en sus dos modalidades, aunque es curioso constatar el tratamiento común de ambas modalidades como si en la cabeza del autor de la norma ya hubiese aparecido el esbozo de una figura común y única de cont. especiales, olvidada de toda referencia a dichas modalidades. Es por lo que su cita aparece más bien como una inercia, tan repetida por lo demás en este campo, en relación con una norma y una conceptualización que vienen dadas, y que el legislador posterior recoge sin darse cuenta realmente de su significado. ¿Hasta qué punto es viable la extensión aludida con esta conceptualización de las cont. especiales, vistas desde la perspectiva de sus "dos modalidades clásicas"? La respuesta nos viene dada, creemos, que deactivamente por la vía de ese tratamiento común de las cont. especiales, aunque no se da el salto definitivo que se hará en la Ley de Maaria. Aquí el legislador se sigue moviendo en las modalidades del "aumento de valor" y del "beneficio especial", como manifestaciones típicas de las cont. especiales, al mismo tiempo que está postulando una amplia extensión de aplicación, reforzando su eficacia y utilidad.

Dicha mayor eficacia y utilidad se busca a través del establecimiento de nuevos sistemas de reparto como es el "alzado de tipo unitario" que el art. 67 de la Ley, en lugar del analítico de la L.R.L.

La importancia de la novedad destaca tanto por ser una de las pocas introducidas por este texto como por ser una de los pocos aspectos que merece especial consideración del mismo, dada la extraordinaria brevedad de los preceptos dedicados al tema. La terminología instauradora no es sencilla ni unívoca: en ninguna parte de la L.R.L. se dice que el reparto establecido en ella de las cont. especiales es "analítico", sino que es esta ley de Barcelona la que hace tal calificación, quizás para resaltar el contraste de su novedad. La misma novedad es fuente de otras novedades, ya que el legislador se limita en esta ocasión a instaurar el nuevo sistema de reparto, remitiéndose para su desarrollo a la Ordenanza, y no como parecería lógico al Reglamento, lo que puede interpretarse como reconocimiento de una mayor discrecionalidad a la Corporación Local, como al desconocimiento que el mismo legislador tiene del alcance de su novedad en el momento de su establecimiento. Todo esto repercute en el mismo proceso normal de producción de normas ya que a diferencia del régimen común, en que la Ordenanza reguladora de las cont. especiales no aparece como especialmente impuesta, aquí se alude a ella como algo inevitable que deberá producirse si se quiere aplicar el nuevo sistema de reparto de cont. especiales.

Parece que el legislador en la instauración de este nuevo sistema ha tenido en cuenta la experiencia fiscal en la esfera central, ya que en el fondo, el nuevo sistema es como una especie de evaluación global aplicada al plane de las cont. especiales, mientras que el sistema analítico que se sustituye es -a sería- el sistema de aclaración personal. El nuevo sistema se ofrece como alternativa pero paralelamente aplicable al analítico, o sea, que no le sustituye a este siempre y en todos los casos, sino solo cuando así le acuerde el Ayuntamiento de Barcelona, y únicamente en las cont. especiales por beneficio especial:

art.67: "El Ayuntamiento podrá en los casos de cont. especiales por beneficio especial sustituir el reparto analítico de cuotas de cont. especiales por un tanto alzado de tipo unitario..."

Exigencias coherentes, ya que no tendría sentido la aplicación del nuevo sistema si la realidad fuera la del aumento de valor, al requerir precisamente su medición, y por tanto, el sistema analítico. Su misma necesidad, explica el conocido uso que de ella hace el legislador, reconociendo definitivamente al Ayuntamiento el uso de una facultad, ya que será a él a quien repercutirá la ventaja o desventaja del nuevo sistema, por lo que nadie mejor que él para señalar el órgano quien decida emplear o no tal sistema. Con el nuevo sistema de reparto de cuotas lo que se pretende es enumerar, la eficacia de las cont. especiales, como se ve claramente no solo por sus mismas características, sino por la enumeración de motivos de impugnación que se reducen enormemente así como se concretan a los más groseros, aquellos que no podían ser eliminados por mucho que quisiera restringirse vía impugnatoria (art.16 del Reglamento).

La forma de instauración del nuevo sistema obliga a la Corporación Local, a darse una Ordenanza, caso que la generalidad de los términos en que la misma se prevé en la Ley, al igual que en el Reglamento, impiden su aplicación si no existen normas más detalladas que complementen la amplitud del mismo precepto de la L.R.L. El problema no obstante reside en el valor de la remisión legal al texto posterior de una Ordenanza que será la encargada de regular entre otros aspectos el de la fijación de los módulos con que se fijará el tanto alzado a que el sistema de reparto se refiere. Puede decirse que con tal previsión se deja en manos municipales y en un texto que como el de la Ordenanza puede no considerarse de suficiente rango, a pesar de tal remisión legal, para regular nota tan importante como la indicada. El legislador no parecía ni conocer bien el sistema en el momento de su instauración ni su alcance y elementos, por lo que estimó que nada mejor que para salir del paso que acudir a la vía remisoras ordenancista, aunque pudiera de tal forma estar subrayando su afán de la eficacia y de la utilidad, aunque con detrimento de la seguridad jurídica de los administrados. Es cierto que tal Ordenanza se sujeta a la aprobación de la autoridad de control, pero también la es que esta para el ejercicio de su función carecerá de todo apoyo legal, con lo que resulta asimismo problemático plantearse la posibilidad de que por la misma se impongan censuras, cuando su único recurso es la ley que nada dice sobre el particular.

En cualquier supuesto, si el Ayuntamiento quiere aplicar este sistema deberá aprobar previamente una Ordenanza reguladora del mismo, y en concreto, de los módulos, por lo que por esta vía viene a eliminarse la posibilidad de que el expediente de cont. especiales sustituya a la Ordenanza, ya que de haber Ordenanza para aplicar el sistema de reparto del tanto alzado de tipo unitario, cuando se trata de cont. especiales por beneficio especial, el expediente nunca tendrá papel sustitutivo caso que la Ordenanza deberá existir siempre, si se quiere la aplicación. Se inserta sin que el legislador sepa las consecuencias, un término extraño, porque la Ordenanza, casi en este carácter forzoso, está previsto únicamente para el supuesto tan concreto de una concesión de cont. especiales y una vez definido el Ayuntamiento sobre la posibilidad reconocida por la Ley, pero permitiendo la pervivencia de los supuestos de la L.R.L.: en los demás casos—tanto en los de la modalidad de aumento de valor como en la de beneficio especial, si el Ayuntamiento no hace uso de la facultad legal—regirá la normativa común, y por tanto, el Ayuntamiento podrá darse una Ordenanza, y si no se la da, ese mismo ente será tramitar en su lugar con el mismo valor el correspondiente expediente. Una Ordenanza que no tendrá las mismas características que el modelo común contemplado por la L.R.L., sino una más importante como es el de su inmediata aplicación a cada caso, en función de su previsión de los módulos de fijación del tanto alzado, repercute simultáneamente en una menor importancia del expediente.

Prácticamente tenemos en cuenta la escasez legal de preceptos, que no suple la reglamentación de Hacienda, la Ordenanza se convertirá para los casos citados de una norma fundamental para la misma dinámica y funcionamiento de las cont. especiales, en lo que parece estar pensando el legislador - cuando a ella se remite expresamente como una fuente normativa que cubrirá las lagunas dejadas por él intencionalmente. De las pautas para su contenido pero de modo harto flexible y generalizador, de forma que será tal norma-la Ordenanza-la que regule por primera vez y fundamentalmente aspectos esenciales de la propia estructura de las cont. especiales cuando el sistema de reparto de las cuotas por ella fijadas sea el de tanto alzado a tipo unitario. Basta leer el art. 67 de la Ley para fijarse en esto:

"..(reparto)..por un tanto alzado de tipo unitario, en proporción para cada contribuyente, a los metros lineales de fachada del inmueble, a la superficie edificable del mismo, a los volúmenes de edificación o a cualquiera otra unidad técnicamente adecuada según la distinta naturaleza y clase de las obras...y de conformidad con lo que se establezca en la Ordenanza aprobada al efecto...
La fijación de ese tanto alzado se realizará según los módulos aprobados en la Ordenanza..."

Otros preceptos del Reglamento de Hacienda se refieren también a este carácter fundamental de la Ordenanza; su art. 14, 5, señala :

"En la Ordenanza se determinarán las bases de distribución de las cuotas por cont. especiales cuando en las fincas afectadas, por ellas, concurren con el dueño, titulares de establecimientos industriales o comerciales..."

Lo curioso es que esta última previsión tiene su cabida dentro de un precepto que regula el contenido del expediente, y dada la ausencia que entonces tiene el supuesto anterior examinado de cont. especiales por beneficio especial, con sistema de reparto a tanto alzado, parece querer imponer la Ordenanza con cierta nota forzosa, ya que según los términos transcritos, solo podrá ser en ella donde tengan inserción las normas relativas a la distribución que se contempla. El supuesto exige explicaciones por cuanto al incluirse en un precepto relativo al expediente, puede haber interrogantes si realmente el legislador quiso referirse a la Ordenanza, como tal cuerpo normativo, o simplemente ha incurrido en un lapsus linguae queriendo realmente referirse al expediente, que es lo que está regulando en el mencionado artículo, porque en él y en ninguna otra parte se hace mención alguna de la Ordenanza. Una razón en contra de tal lapsus linguae sería el carácter de una vez para todas con que el legislador quiera que se haga el aspecto para el que exige la Ordenanza. Hay pues elementos-evidentemente no desprovistos de dudas-deductivos de una voluntad legislativa en cierto sentido derogatoria del régimen común por lo que toca al tema de las fuentes de las cont. especiales, revigoriizando el papel de la Ordenanza reguladora de las mismas y colocando pues el régimen jurídico de estas exacciones en este punto más de acuerdo con, el régimen aplicable a las demás exacciones, en contra precisame

te del régimen previsto en la misma Ley de Régimen Local, en acento como ya subimos, la única excepción de ese régimen general viene representada por las cont.especiales.

¿Cuál es la causa de tal exigencia? La respuesta parece venir por la vía de reconocer a la respectiva Corporación local una mayor participación y por tanto una mayor autonomía en la configuración de sus ingresos, o si se quiere, de sus tributos. La generalidad normativa de la ley especial se cubre por el procedimiento de dejar a la Corporación local mayores facultades para regular de manera general la aplicación de sus exacciones. De ahí la importancia que adquiere una Ordenanza reguladora de las cont.especiales en Barcelona, con gran contraste por este lado, con todos los restantes Ayuntamientos sujetos al régimen común. Es como si el legislador se hubiera quedado en un segundo lugar con el fin de dejar mayor campo de actuación a la Corporación local. La Ordenanza deviene una norma de primera importancia lo que significa que el expediente nunca hará sus veces; el legislador, desea, como ya hemos visto, que la Ordenanza exista tanto para el caso específico de cont.especiales por beneficio especial a tanta alzada como para los restantes. Por eso, el artículo ya citado que regula el contenido del expediente no hace ninguna aclaración en tal sentido, mientras que las alusiones a la Ordenanza son reveladoras, como la que hace el art.18 del Reglamento, aparte de las ya mencionadas:

"Las cont.especiales que con arreglo al art.57 del Régimen especial deben aplicarse a Empresas que hayan de utilizar galerías de servicios podrán revestir la modalidad de tanto alzado o de tasa, en la forma que se regule en la Ordenanza".

Es por lo que creemos que la cont.especial se refortalece como exacción o que al menos es este el objetivo perseguido por el legislador. La cont.especial intenta dejar de ser la exacción de características tan peculiares que imponen una derogación del régimen común, que repercute en la misma exacción, ya que no se sabe si tal peculiaridad motiga tal régimen o es este el que la condiciona. Con la ley especial y el Reglamento de Hacienda de Barcelona, se anota una aproximación de la cont.especial al esquema típico de exacción local, extendiéndose a las mismas el mismo régimen normativo aplicable a las demás, para lo que había que empezar por hacer lo que aquí se dispone: la aplicación de la Ordenanza para permitir la aplicación de la cont.especial-esquema típico del art.717 de la L.R.L.-Al mismo, tal tendencia revela el propósito legislativo de aumentar su eficacia, ya que si es una exacción como las restantes, su aplicación será también como éstas, o sea, común, general y ordinaria, y de ninguna forma, especial, si-múnimo, de excepcional que es el aspecto que la misma presenta en el régimen común. Por esta vía es por la que se acauce la generalización en su aplicación de la cont.especial: una exacción más que se aplicará tantas cuantas veces se den los supuestos previstos en la norma general correspondiente u Ordenanza.

El sistema de reparto de cuotas de las cont. especiales un tanto alzado de tipo unitario es de las señalizaciones la más importante novedad y con la se intenta satisfacer mejor ese afán de mayor eficacia y utilidad que el legislador parece perseguir con esta regulación. Basta comparar el art. 15 con el 14 del Reglamento de Hacienda de Barcelona, para darse cuenta de la reducción de trámites que tal sistema representa; tal relación comparativa nos sirve para que podamos extraer de ella la consiguiente diferencia, y así del 14, lo que toca al reparto se dice así:

"Para una justa distribución de la carga entre los interesados podrá fijarse según apreciación técnica la proporción con que deban contribuir las distintas superficies, según las zonas, profundidades, volúmenes de edificación, distancias y cualesquiera otros elementos".

En cambio, el 15 se expresa así:

"cantidades que el Ayuntamiento acuerde repartir entre los especialmente interesados y la que asumirá en razón del interés público de la obra".

No está, nada claro, ni en la Ley ni en el Reglamento, con relación a qué llega el nuevo sistema que se califica de tanto alzado, como ya hemos dicho, por ser como una especie de evaluación global, que como esta se determina por aproximación y sin atenerse a unos criterios preestablecidos. La discrecionalidad es entonces máxima, ya que aún estableciendo el art. 67 cierta proporcionalidad que la carga repartida de esta forma represente a los afectados por ella, si tal proporcionalidad se respeta o no, no parece tendrá trascendencia ya que el Reglamento elimina todo vestigio de agravio comparativo a efectos de reconocer los respectivos motivos de impugnación, que se reducen a motivos tan graves, por su gran calidez, ya que no podían ser ignorados por mucha discrecionalidad que se diese al Ayuntamiento de Barcelona, como son los de inclusión o exclusión injustificados y errores de hecho o numéricos— que paraójicamente dan lugar a una presunta impugnación de los particulares cuando deberían revisarse de oficio—. Nada más se nos dice de las posibles diferencias entre ambos sistemas de reparto, o no ser la remisión, ya mencionada, o la fijación de los módulos en la Ordenanza. Ni siquiera la posible defectuosa distribución de la carga repartible, ya que al ser aplicable el nuevo sistema a la modalidad de cont. especiales por beneficio especial, admite en él la inserción de la distribución de esa carga en dos grandes partes asignando una al interés privado y la otra, al público que pueda haber en la realización de las obras por las que se devenga, con su incidencia por cuanto el expediente tramitable cuando se trata de este nuevo sistema también señala tal distribución:

"cantidades que el Ayuntamiento acuerde repartir entre los especialmente interesados y la que asumirá en razón del interés público de la obra"

Incide aquí para motivar la correspondiente y justificada causa de impugnación, con lo que el nuevo sistema eleva la decisión municipal al tipo de la discrecionalidad, buscando la eficacia como razón última, al reducir al mínimo las posibilidades impugnatorias.

La falta de elemento referencial con que el puebo jugar el tanto alzado, aifcultu extrarordinariamente la calificación del nuevo sistema y sobre todo altera sustancialmente la naturaleza de la cont.especial así fijada porque al no ser el beneficio especial lo que la determina, la cont.especial se convierte en una cuota objetiva que ninguna relación tiene con el beneficio especial obtenido por cada obligado al pago. El mismo legislador tiene conciencia de esto cuando en el art.18, ya citado, del Reglamento parece establecer cierto paralelismo entre esta forma de fijación de la cont.especial y la tasa, que revela una gran incongruencia, ya que reduce a la nada la diferencia conceptual entre una y otra figura relativizándolas hasta el extremo como si en el fondo fueran lo mismo, aunque no lo fueran por la vía de la diferencia nominal.

La Asociación de contribuyentes es objeto en su constitución de nuevas restricciones, reveladoras en si mismas, de los intentos legislativos de aumentar la eficacia. Tales Asociaciones no son identificables con las denominadas Agrupaciones de contribuyentes, a que se refiere el art.736 de la L.R.L., por remisión del 17 del Reglamento de Barcelona. Por de pronto, esta asociación no se constituirá si el sistema de reparto es el anteriormente establecido del "tanto alzado" (art.20,8 del Reglamento). El menosprecio que merece la Asociación se acentúa si se tiene en cuenta que la Ley no la dedica la menor referencia, si bien solo en el Reglamento donde encontramos los elementos normativos, de los que se deduce la supresión de toda autonomía asociativa, no solo en su constitución sino en su funcionamiento, por lo que cuesta trabajo dar la misma denominación a entidades tan distintas como son la Asociación de contribuyentes prevista en la L.R.L., y la que se tipifica y regula en el art.20 del Reglamento de Hacienda de Barcelona: el Alcalde y el Secretario de la Corporación serán respectivamente Presidente y Secretario de la asociación; la aprobación de los Estatutos corresponde a la Comisión Municipal Ejecutiva, y todo esto, "al objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y promover el mejor funcionamiento de estas Asociaciones" (art.20,5). Lo curioso es que todas estas novedades no se acompañan con medidas más drásticas en orden al señalamiento de los supuestos previstos en que la Asociación sea necesariamente constituida, por lo que no podemos saber si los aspectos más contemplados son los que el legislador ha creído necesario reformar o si bien por el contrario tal actuación se ha debido a una falta de estricta valoración de cuáles eran los elementos más importantes, en los que más importantes resultaban los retoques y reformas, a lo que conduce este sistema legislativo de contemplación de aspectos parciales, remitiéndose en todo lo demás al sistema común, del que se deriva la duda de si realmente el legislador ha tenido en consideración todas las facetas de la materia regulada. No se comprende bien por qué el legislador en esta ocasión no ha entrado en la tipificación de los distintos supuestos constitutivos de la Asociación, ya que no se concibe el olvido de este punto si tantos deseos muestra de mejorar su funcionamiento.

En conjunto las reformas introducidas en este régimen especial pecan de parciales y en cierto grado incoherentes con su finalidad reformadora, por cuanto se reducen a ser simples parches dentro de un sistema común, como es el previsto en la L.R.L., sin saber a ciencia cierta hasta qué punto es compatible su fin revisor con todos los demás extremos que la reforma - en este caso, el régimen especial - deja sin tocar. El legislador se limita a introducir unas novedades cuya compatibilidad con la normativa común no se ha previsto - o al menos, sus dificultades con esta última -, remitiéndose a una normativa complementaria que en este caso viene representada por la propia Ordenanza municipal que en muchos puntos es más sustancial y por tanto importante que la ley. Si bien la fuente principal por razones de rango y jerarquía corresponde a la L.R.L., así como a la ley que establece el régimen especial de Barcelona, en la práctica es la Ordenanza, a la que esta última se remite, la que actúa y se aplica como fuente primaria, ya que desarrolla y completa lo que aquella dispone; más la Ordenanza no deja de tener un ámbito de aplicación restringido así como la susceptibilidad de una mayor revisión actualizadora, por lo que aumentan las dificultades tanto de conocimiento como de aplicación. Raro es el año que el Ayuntamiento de Barcelona que hasta la fecha no haya aprovechado para ir sucesivamente introduciendo retoques que conduzcan a que vaya adquiriendo nuevos perfiles. Para nuestra exposición nos puede servir el ejemplar correspondiente a 1972, que aparece recogido como Apéndice a la recopilación de Ordenanzas efectuada por el mismo Ayuntamiento de Barcelona ("Ordenanzas fiscales, Apéndice I. 972"). Consta de 48 artículos, que en su misma abundancia, contrastan con la parsimonia legislativa, destacando de ella los puntos que a continuación señalaremos.

Signos iniciarios de aumentos de valor: pertenece como parte el régimen especial de las dos modalidades clásicas de cont. especiales, pero ampliándose queriendo ampliar el ámbito de su aplicación, la Ordenanza sigue el criterio de extender el número de afectados al pago de las cont. especiales por el procedimiento de extender la zona mejorada por las obras que les devengan. Todo lo que anteriormente hemos expuesto se confirma en este lugar: no es en la Ley de Régimen Especial de Barcelona donde se inserta la notable novedad de hablar de "zona" como concepto geográfico sujeto a la cont. especial al ser la zona la que se mejora por las obras, instalaciones o servicios que originan el derecho de percepción de una cont. especial, sino el Reglamento de Hacienda, de un modo indirecto, al regular el expediente tramitable en estas cont. especiales. La brevísima alusión que en él se contiene adquiere su necesario complemento en la Ordenanza donde se habla por vez primera de "zona de influencia" y se fijan los criterios indicativos para su delimitación (art. 24, 3):

"Son susceptibles de experimentar aumento de valor no solo las fincas colindantes con la urbanización sino las situadas en la zona de influencia, cuando la gestión urbanística comporte:

a) la apertura en lugares próximos de nuevos accesos o el ensanchamiento, mejora y prolongación de los existentes, de manera que se faciliten las comunicaciones con el centro urbano o con las salidas de la ciudad;

b) la supresión de pasos a nivel, la construcción y mejora de viaductos, puentes, puentes subterráneos, líneas de transporte y desviación o cobertura de cursos de agua;

c) la ejecución de obras de alcantarillado, saneamiento y drenaje, especialmente destinadas al servicio de la zona;

a) la urbanización, en total o en parte, en las proximidades de la zona, de un polígono en el que se emplaza algún elemento urbano como parques u otro de coste elevado, para el servicio de una mayor extensión territorial; y

c) la ejecución de obras, instalaciones o servicios que mejoren las condiciones urbanísticas de las fincas o su aprovechamiento, de forma análoga a la de los casos anteriores.

Resulta interesante observar cómo mediante la noción de "zona mejorada" o "zona de influencia" en donde repercute la mejora introducida por las obras, se logra la distribución del coste de una obra cuyo disfrute se hace por personas ajenas al lugar de su emplazamiento así como se logra una menor incidencia de la carga repercutida entre los posibles beneficiarios. fijación de unos coeficientes de repercusión en función del volumen de edificabilidad:

El art. 25 dispone lo siguiente:

"El incremento de valor de las fincas situadas en la zona de extensión... se fijará con sujeción a los coeficientes que para la fijación del valor urbanístico fueron aprobados por el Decreto de 21 de agosto de 1.958, en la forma que se regula a continuación"

Los que a su vez se relacionan y varían según las clases de las obras de que se trate: de alcantarillado, de pavimentación, de alumbrado, de obras e instalaciones complementarias y de urbanización completa. Fijase para elemento el módulo o coste del metro cúbico de edificabilidad, en unas cantidades globales, según la clase de viviendas, "el incremento de valor se entenderá multiplicando el coeficiente que corresponda a las obras, instalaciones o servicios que motiven la imposición, dividido por cien, por el coste de la edificabilidad permitida" (art. 25, 5).

La zona de influencia viene a ser una extensión superficial, comprendida entre la colindancia con las obras y sucesivas capas en las que va creciendo la posible mejora, ya que esta irá disminuyendo a medida que nos alejemos de la situación de inmediata proximidad física con la obra, instalación o servicio que motiva el devengo de la cont. especial.

"Cuando el incremento de valor se refiera a fincas que sin tener fachada a la vía pública en que se realice la obra, instalación o servicio, estén situadas en la zona de mejora, se establecerá una ley de variación de incrementos, de acuerdo con la situación de la finca, a base de considerar que el aumento de valor es nulo en el límite de la zona y que en el límite de la vía pública es igual a la mitad ..."

Ampliación de los supuestos contributivos: el afán extensivo se confirma con la tipificación de un supuesto de obras que se cita expresamente como posi-

bles causas de cont.especiales, como son "la ejecución de líneas de ferrocarril metropolitano", cuyas cont.especiales "se liquidarán por el aumento de valor que se derive o sea consecuencia de las obras en una zona comprendida en un radio de un kilómetro de cada una de las ^{nuevas} estaciones proyectadas". (art.27,1).

Diversificación del interés privado: tras distinguirlo del interés público, y cualificar al privado con una nueva nota "directa". le subclasifica entre "dominical" y "mercantil", siendo el primero el que corresponde a los propietarios "de fincas colindantes con la vía objeto de urbanización o mejora urbanística" y el segundo, "a los dueños de establecimientos comerciales e industriales...". Tal separación solo es viable dentro de la zona más próxima a las obras realizadas, o sea, a las que están lindando con ellas, ya que aparte de la referencia que en el caso del interés privado "dominical" se hace a la misma, a ninguna de estas dos clases de interés privado alude el que inmediatamente considera la Ordenanza: "el interés privado de zona", que es aquel que "afectará a los particulares comprendidos en ella" (art.28,3)

De "interés privado de zona" se califican las obras que hemos citado anteriormente así como las motivadas "por la construcción de colectores". Se dispone también que cuando las obras que mejoren la zona consistan en parques y jardines "solo se estimarán de interés público" "que excedan de los límites fijados en el art.II6 de la Ley del Suelo. El resto se considerará de interés zonal, sin límite ni reducción alguna" (art.33,4,a). La extensión de la zona de influencia, y por tanto, el ámbito del interés de zona o zonal se fija por la Ordenanza, en función de "la clase de calle".

Fijación de los módulos del reparto por tanto alzado:

El art.34 de la Ordenanza reitera el precepto legal aunque matizando los casos en que puede recurrirse por el Ayuntamiento a dicho sistema de reparto:

"De conformidad con el art.67 de la Ley especial se podrá sustituir el reparto analítico de cuotas de contribuciones especiales por un tanto alzado de tipo unitario, especialmente en las obras de pavimentación de calzadas y aceras, alcantarillas y alumbrado".

El módulo elegido para su aplicación es el "metro lineal de fachada" aunque pueden elegirse otros:

"Superficie edificable; volumen de edificación; valor de los solares.....; líquido imponible que la finca tuviere asignado a efectos de, la cont.territorial, riqueza urbana".

Consideración particular de las cont.especiales por establecimiento y mejora de servicios:

Se dispone que "los servicios municipalizados y los que se presten mediante gestión indirecta, darán lugar a la imposición de cont.especiales por beneficios, a personas o clases determinadas por los costos de sus instalaciones y de su mejoramiento, modernización o ampliación" (art.35), precepto que en si mismo resulta sorprendente, ya que su carácter definitivo no se explica, más cuando la definición no puede ser más genérica: ¿qué beneficios se refiere? ¿supera la distinción entre aumento de valor y beneficio

especial? Solo la importancia cívica y ciudadana que tienen los servicios aquí citados, justifica su tratamiento normativo por separado, como se ve en su enumeración: servicio de extinción de incendios, galerías de servicios públicos; estaciones de autobuses, de paquetería y otros análogos; estaciones de parada de autobuses; ampliación o sustitución y mejora de los edificios e instalaciones destinadas a mercados de abastos al mayor o detalle, mataderos y demás servicios análogos.

Tras este recorrido se confirma la importancia de la Ordenanza, que posibilita la aplicación de las cont. especiales previstas en el ordenamiento jurídico especial del Municipio de Barcelona, de forma que es a ella a la que habrá que recurrir para considerar las normas aplicables, dada la generalidad en que se mueven las fuentes jurídicas superiores como son la ley y el reglamento de hacienda. Una Ordenanza que está formulado en los términos generales equiparables a una norma jurídica que se mueve por encima de los distintos supuestos.

El régimen especial de laoria viene introducido por la ley, texto articulado aprobado por el Decreto I.674/I.963, de II de julio, y el Reglamento de Hacienda, de 17 de diciembre de 1.964 (Decreto 4.108). El intento de innovación es aquí más fuerte que en el caso anterior, ya que contándose con la experiencia de un régimen especial desde hacía tres años, las novedades que en el mismo se produjeron en materia de cont. especiales se reforzarán atacando aspectos nuevos. El art. 90 de la Ley, formula una definición descriptiva de las cont. especiales superadora de sus dos clásicas modalidades:

"Será obligatoria la imposición de cont. especiales por obras, instalaciones o servicios, ejecutados, que beneficien especialmente a personas o clases determinadas o se provoquen de un modo especial por las mismas, aunque no existieren o se produjeren aumentos determinados de valor".

Aunque el abandono de la tradicional dicotomía no es unívoco ni total—por la referencia última a los aumentos de valor, referencia que tiene por su insistencia normativa, casi cierto valor mítico o sagrado—, lo cierto es que parece palpable el deseo del legislador de dar por clausurada la citada distinción, unificando las cont. especiales en un solo género o especie en el que no tenga ninguna trascendencia que el beneficio producido consista en un aumento de valor o en un beneficio especial. Veremos como esto se modifica en el Reglamento y sobre todo en la Ordenanza que completa este régimen especial, reiterándose una vez más las contradicciones de un legislador que en la materia de cont. especiales nunca ha terminado por ver claro: el artículo 39 del Reglamento repite el anterior precepto legal, pero solo en su primer párrafo, ya que en el segundo, sin más, inserta con todas sus consecuencias la clásica separación de modalidades:

"No obstante, en el supuesto de aplicarse simultáneamente las contribuciones a que hace referencia el párrafo anterior, junto con las que en su caso se acordara imponer por el concepto de incremento determinado de valor de ciertas fincas, las cuotas correspondientes a este último concepto...."

La clasificación es tan manifiesta que no se comprende ni la regulación legal ni la reglamentaria; el autor de este Reglamento parece querer identificar las cont. especiales que nosotros hemos calificado de "genéricas" o específicas, y más concretamente confundibles con las cont. especiales por beneficio especial, únicamente, creemos, basados por la referencia última, ya señalada, al aumento de valor, y por el empleo del término "especialmente". ¿Hasta qué punto es legítima tal interpretación? ¿Puede una norma reglamentaria elucir tan descaradamente el propósito del legislador? Sin embargo, por encima de toda protesta y más allá de cualquier postura contraria, lo cierto es que el Reglamento vuelve sobre la carga en un precepto posterior, confirmando así la admisión de la separación y por tanto, de la más fuerte innovación restaurada por la ley. Es el art. 44 el que dispone:

"2. Las impugnaciones que se formulen (contra los acuerdos de imposición y reparto de cuotas) deberán basarse en los motivos indicados por los arts. 32 y 41 del Reglamento de

Haciendas Locales, según se trate, respectivamente, de contribuciones especiales por aumento determinado de valor o de las que se impongan por beneficios especiales".

Es difícil comprender la posible compatibilidad entre ambas normas, siendo fácil concluir en su confrontación que la Administración ha detenido, ciertamente, la evolución iniciada por el legislador, volviendo al sistema tradicional, y acercando por esta vía, el régimen especial al mismo, evitando que la especialidad fuera demasiado lejos. La falta de univocidad a que nos hemos referido en la expresión legal así como a la exigencia reclamable por la trascendencia de la misma superación sistémica tradicional, de una mayor claridad sobre la misma, son bazas a jugar por el autor de la norma reglamentaria para entender que el legislador no quiso la unidad; pero en contra de semejante argumentación cabe oponer la de que el citado precepto 90 de la Ley ha servido de precedente para ulteriores tentativas unitarias y sobre todo, que en el mismo la formulación no tiene ninguna alusión específica ni concreta a las cont. especiales por beneficio especial ni en ninguno de sus restantes artículos se contiene referencia a las distintas modalidades por separado. No obstante, a pesar de esta evidente contradicción, ahí está por lo que debemos superarla, aunque la superación se haga por la vía que menos valeramos como es la de entender continúan vigentes las referidas modalidades, dado que la normativa legal tiene que calmarse necesariamente con la reglamentaria, lo que aquí es imprescindible dado que los preceptos de la Ley son escasos. La Ordenanza sigue fielmente al Reglamento (la Ordenanza de cont. especiales del Ayuntamiento de Madrid, se inserta en la publicación del mismo "Ordenanzas de exacciones municipales" Imp. Artes Gráficas Municipales, I.972, correspondiéndola el número 5), repitiendo las mismas expresiones de la Ley de Régimen Local, por lo que a su través, tiene entrada en un régimen local que se califica de especial "la normativa común"; su art. 12 es fiel repetición del art. 45I de dicha ley. Cabe plantearse el interrogante hasta qué punto es precisa una Ordenanza con preceptos que tienen ya cabida en una Ley, a no ser que con tal fin lo que se intente es lo que acabamos de decir: introducir plenamente una legislación que parecía rechazada por la misma calificación de "régimen especial". Sin embargo, es una Ordenanza que goza de todas las garantías "legales", ya que es la aplicable por la Corporación, una vez aprobada por las autoridades centrales competentes. Mucho más que la de Barcelona y a pesar de los años que median entre ambas disposiciones, la Ordenanza de Madrid es una repetición de textos de la L.R.L. con las naturales modificaciones en virtud de las introducidas por la misma Ley y Reglamento de Hacienda del Ayuntamiento de Madrid.

Volviendo a la ley, aparte de esa innovación frustrada por el Reglamento, se fija especialmente lo que la diferencia de su homónima catalana en la Asociación administrativa de contribuyentes extremos que concluye entendiéndose preferente incluso a la introducción de un nuevo sistema de repa-

te. Con ello, nuestro legislador proclama el fracaso de tales asociaciones -al menos, tal como venían siendo concebidas, aunque cabe preguntarse si no estamos ante otra muestra de la incapacidad de nuestro legislador para superar defectos de una legislación mantenida sustancialmente incólume. La modificación es sustancial, al establecer lo siguiente:

art. 92: "...las Asociaciones administrativas de contribuyentes, a efectos de la liquidación de cont. especiales, solo serán de constitución forzosa cuando así lo acordaren los interesados que representen la mayor parte del importe de las cuotas y el coste total de las obras, instalaciones o servicios, exceda, además, de cinco millones de pesetas".

Las limitaciones constituyentes de las Asociaciones administrativas de contribuyentes se refuerzan con el párrafo siguiente:

"El Ayuntamiento podrá aprobar, mediante una Ordenanza especial, el Estatuto tipo al que ha de acomodarse necesariamente la organización y funcionamiento de dichas asociaciones".

Desaparece toda constitución de oficio de las citadas Asociaciones, ya que siempre deberá preceder el acuerdo en tal sentido de los propios interesados, con lo que desaparece toda imposición de dicha Asociación al órgano municipal, encontrándose este libre para el desarrollo de su gestión que siempre se ha sentido obstaculizada por una entidad que como la Asociación administrativa de contribuyentes se alegaba como uno de los principales escollos para la misma viabilidad de las cont. especiales. El Reglamento de Hacienda repite el precepto que agrega la misma intervención oficial de órganos municipales en la Asociación como son las del Alcalde y el Secretario de la Corporación (en plural en el texto que manejanos del Código de la Administración Local, de E. García de Enterría, lo que no tiene sentido ya que se trata de una norma con un solo destinatario como es el Ayuntamiento de Madrid). Sin saber por qué, aquí se dispone que sea el Ayuntamiento plano y no la Comisión Municipal el órgano competente en la aprobación del Estatuto tipo de la Ordenanza de tales asociaciones, lo que es otra muestra de la incoherencia legislativa en el tema que estamos estudiando; sin saber por qué en unos casos se establece un órgano y en otros, otro, a pesar de la igualdad de supuestos de que se parte, al ser ambos casos, manifestaciones de regímenes locales especiales, precauciónese las variaciones en aspectos secundarios y sin importancia, en donde resulta menos justificable. Todas estas normas se repiten en la Ordenanza, con lo que de nuevo tenemos otra repetición que carece del menor sentido, revelando un comportamiento corporativo que es puramente mimético respecto de la norma legal y del reglamento estatal, a diferencia de la ya vista Ordenanza de Barcelona, en donde sus autores, quizás por responder a menor centralismo y a mayores exhibiciones autnomistas, reflejan menos reproducciones literales y mayor distancia de la norma que si por algo lo es deberá serlo por los aspectos distintos que regula y que colman el ordenamiento jerárquicamente superior.

Se introduce también el sistema de reparto de "tanto alzado", pero a diferencia del régimen catalán, no se añade ninguna precisión aplicativa, lo que es otro argumento en pro de la unidad de cont. especiales que hemos creído postula la Ley de Maoria-en contra, de su Reglamento de Hacienda-. Literalmente, el precepto dice así(art.93):

"El Ayuntamiento podrá sustituir el reparto analítico de cuotas de cont.especiales por un tanto alzado..."

Ya no hay ningún otro precepto de la misma que añada ninguna otra cosa; tal como está la transcrita reacción, se deduce que el sistema de reparto de tanto alzado es aplicable a todas las cont.especiales, cualquiera que sea su modalidad. El art.43,2 del Reglamento no hace más que seguir al anterior precepto, omitiendo cualquier referencia a una u otra modalidad de las cont.especiales que el mismo separa tan claramente:

"...a tenor de lo establecido en el art.93 de la Ley..., el Ayuntamiento podrá sustituir el reparto analítico de cuotas de cont.especiales por un tanto alzado ..."

El mismo mandato se repite a su vez en el art.16 de la Ordenanza prosiguiendo con su afán reiterativo. Dado que en estos preceptos se parte de la distinción y admisión de las dos modalidades de cont.especiales, esto significa que la falta de concreción o de aplicación exclusiva, es indicativa que el sistema de reparto es común para las dos modalidades, y no únicamente para la modalidad del beneficio especial.

Si comparásemos este régimen con el de Barcelona se deriva una nota importante que ha quedado ya reseñada, como es la mayor referencia al ordenamiento común que se presenta en el caso de Maoria; sobre todo en el Reglamento de Hacienda, son frecuentes las llamadas a la L.R.L. y se observa un intento premeditado de confirmación con ese ordenamiento común; de ahí que el mimetismo no quede en una sencilla alusión sino que frecuentemente pasa a ser una copia literal con la correlativa reproducción, con lo que la Ordenanza que debería ser una norma típicamente producto de la autonomía que la Corporación tiene reconocida por la misma Ley común como por la especial, que incluyera solamente preceptos singulares, y por tanto, distintos sea lo contrario, incluyendo mandatos que tienen aplicación no porque la dispanga esta norma sino porque tienen su inclusión en una norma de superior rango, sea la ley, sea el reglamento. Se forma así un ordenamiento en el que falla su principal objetivo como es la especialidad, en función de la propia particularidad local que reconoce, renunciándose a la regulación de unos cuantos aspectos particulares que en este tema de las cont.especiales son puramente secundarios. Se demuestra así una vez más la habitual y clásica técnica del parcheo legislativo, tan socorrida cuando se trata de nuestras Corporaciones Locales, aunque sean de la importancia de capitales que como Maoria y Barcelona han justificado la promulgación de un régimen autotitulado "especial", aunque prácticamente sobre todo en el caso de la primera, apenas se haya hecho uso de su especialidad, al enfrentarse con las contribuciones especiales.

Hay en el régimen de Madrid asimismo una mayor clarificación del proceso de nacimiento de las cont.especiales, si se quiere, de su procedimiento, aunque por la vía del Reglamento, y no de la ley; el art.43 del mismo detalla y precisa el precepto de la L.R.L. de similar contenido:

"1. Todo acuerdo de imposición de cont.especiales exigirá la inmediata instrucción del correspondiente expediente que se dirige a la preparación del acuerdo que con posterioridad ha de aceptarse por la Comisión Municipal de Gobierno y en el que se habrá de determinar la base imponible y cifra total de exacción... así como el señalamiento de las cuotas individuales que correspondan a cada una de las fincas afectadas".

Se establece un claro deslinde entre el acuerdo de imposición, obra del Pleno, y el correspondiente expediente, que tendrá en aquél su punto de partida, pero cuya tramitación y aprobación es de la incumbencia de la Comisión Municipal de Gobierno. El art.15 de la Ordenanza reitera el anterior precepto, que se complementa con todo un capítulo dedicado a "reglas para la tramitación de expedientes", en donde se establece una diversificación cuyo planteamiento en el régimen común parece muy problemático por ausencia de precepto similar:

"Art.19: La ejecución de cualquier clase de obras, instalaciones o servicios que determine la imposición de cont.especiales requerirá acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno, aprobatorio del proyecto y presupuesto correspondiente"

Se regula el procedimiento de determinación de las cuotas, mediante la indicación de una cifra total y su distribución en cuotas. Para la primera se determina:

"...que se tendrán en cuenta los límites señalados a la misma en las reglas siguientes, y dentro de ellas, se atenderá para determinar la parte alícuota del coste que ha de ser cubierta mediante cont.especiales, a la importancia relativa del interés público y de los intereses particulares que concurren en la obra, instalación o servicio de que se trate".

Facúltase a la Comisión Municipal de Gobierno para decidir la exclusión de determinadas partes del coste a repartir en concepto de cont.especiales:

"...de aquellas obras que se consideren con un carácter más bien ornamental, monumental o de embellecimiento de una zona o vía pública (excepción hecha de los parques, jardines y plantación de arbolado)..."

Es dentro de este procedimiento donde se tipifica lo que en el régimen especial de Barcelona se tipifica en el Reglamento; en el de Madrid, ni en la ley ni en el Reglamento, hallamos referencia alguna a este nuevo enfoque en orden a la distribución de las cont.especiales, lo que confirma nuestra alegación del excesivo apego de estos textos respecto del común de la L.R.L. Si atendiéramos a ellos exclusivamente, las cont.especiales tendrían un alcance individual, en función de los posibles afectados por ellas; en cambio, en la Ordenanza, y en los preceptos reguladores del procedimiento, que

estamos examinando, encontremos una alusión al concepto de "zona", como la de una superficie territorial que supera los estrechos límites físicos de la obra o instalación realizada, beneficiándose en todo caso en cierta medida de la misma. No se la califica de "zona de influencia", aunque este es el resultado, denominándose la "zona de tributación":

"La zona de tributación por contribución especial comprenderá todas las fincas que experimenten algún aumento de terreno de valor, o reciban beneficios especiales como consecuencia de la ejecución de las obras, instalaciones o servicios, que con lugar a esa cont. especial, sea cualquiera la distancia que exista entre dichas fincas y el emplazamiento de las obras, instalaciones o servicios. Por ello, se determinará además de la zona directamente afectada, cuyas fincas se encuentren en el emplazamiento de las obras o instalaciones, la zona contigua que reciba en forma difusa algún aumento de valor o beneficio especial y en cuya zona difusa se aplicarán las mismas reglas siguientes para determinar las cuotas individuales con los coeficientes de reducción o aumento, en su caso, respecto al porcentaje o tipo de imposición fijados para la zona directamente beneficiada y que se estimen le corresponden a cada finca en proporción al aumento de valor o beneficio especial recibidos".

Aunque larga la transcripción, hemos procurado hacerla por la misma singularidad del precepto, que no es ni técnica ni literariamente muy perfecta; lo primero, por cuanto ni el mismo autor de la norma tiene clara conciencia de la zona que considera, aunque parece evidente que la misma es similar a la de influencia, pero al distinguir entre zona directamente beneficiada y "zona difusa", no se sabe a ciencia cierta cuáles pudiesen ser los límites geográficos de las mismas, ya que la primera parece ser más amplia que la estrictamente colinante con las obras, y la segunda, parece abarcar un amplio espacio físico de contornos bastante ilimitados, y que sin embargo puede tener un coeficiente de aumento de valor, mayor incluso, que el asignable a la zona rigurosamente colinante. Literariamente tampoco es perfecto por el mismo uso simultáneo de expresiones distintas aunque referibles como acabamos de ver al mismo concepto; se utilizan distintas expresiones para aludir al mismo objeto—así, "zona contigua que reciba en forma difusa" y "zona difusa"—, en la que esta última parece una expresión formada por reducción de la otra. Por encima de estos defectos, el precepto tiende a superar el reducido ámbito temporal en que las cont. especiales se mueven en el régimen común, repartiendo su carga entre los que reciben los beneficios de las obras, que no tienen que ser de la misma intensidad, ya que ésta vendrá en función de la misma distancia física de la respectiva finca respecto a las obras así como a otros factores que pueden alterar esta relación entre distancia y obra, a lo que se alude admitiéndose casos de aumento mayor aún cuando la distancia de la propiedad respecto de la obra sea también mayor. Se reconoce así lo que puede llamarse "beneficio zonal", que supone el establecimiento de una zona intermedia entre los que reciben el mayor beneficio—se presuponen que son los colinantes con las obras—y aquellos que no reciben ninguno—todos los demás—, considerándose de este modo

la existencia de un beneficio que se va distribuyendo decrecientemente como regla general a medida que nos vamos alejando del lugar de emplazamiento y realización de las obras, pero que no desaparece de modo automático y total, porque se haya traspassado el límite de las mismas. Hay un mejor reparto de la carga representada por las cont. especiales, y en él reside cremos la principal ventaja de este régimen especial, al igual que en el de Barcelona, ya que con este concepto del beneficio zonal se supera el artificio de entender que el beneficio solo puede producirse en las zonas colindantes, imputando todo el gasto a los que en la misma tienen sus propiedades cuando presumiblemente aunque estos beneficiarios sean ciertos, también deberán serlo todos los que estanan más o menos próximos, reciben beneficios o mejoras como efectos de tales obras e instalaciones.

Como conclusión final del examen de estos regímenes especiales cabe sacar la de su excesiva timidez, ya que en ellos se tiene demasiado a la vista el régimen local común y es sobre el mismo sobre el que se actúa limitándose las modificaciones a retoques o adaptaciones parciales, pero sin que se haga un nuevo enfoque o visión del tema. Las cont. especiales experimentan algunas reformas en su mecanismo y en su procedimiento, subsistiendo no obstante las características esenciales de las mismas; incluso llega a producirse algún equívoco, ya que en la edición oficial municipal de la Ordenanza correspondiente al Ayuntamiento de Madrid se inserta la misma en un epígrafe titulado "Arbitrios con fines no fiscales", en el que evidentemente no se concibe el encaje de esta figura, ya que si son cont. especiales no son tales arbitrios, mucho más si se examina las figuras de Ordenanzas que la preceden, en donde se recogen los supuestos típicos de dichos arbitrios ya enumerados en la Ley de Régimen Local, que ^{esta} guardan la mínima analogía con las cont. especiales. Pero el error ahí y que sepamos no se ha hecho la menor corrección. Sin embargo, confirma lo que estamos exponiendo sobre la falta de una rigurosa conceptualización de la figura de las cont. especiales desaprovechando una vez más una magnífica ocasión para corregir o rectificar el enfoque que tradicionalmente se ha venido manteniendo sobre las mismas, tal como se reproduce en la L.R.L. Solo la Ordenanza de Barcelona parece cumplir objetivos más amplios que los puramente reducidos a reiterar preceptos legales, apreciándose al menos en ella más originalidad y más intentos de escaparse de la habitualidad normativa.

Incluso en el terreno de las reformas efectuadas, el mecanismo de su aplicación no ha sido todo lo ortodoxo que sería de desear y a lo largo de las anteriores líneas ha ido quedando constancia de un proceso normativo en el que se ha ido colmando la generalidad de las normas de mayor rango a través de las respectivas previsiones en los textos de inferior jerarquía lo que no resulta muy correcto si se considera la naturaleza de exacción municipal que ambos regímenes especiales locales atribuyen a las cont. especiales. Tal mecanismo normativo no ha pasado inadvertido a los

73
propios afectados como lo demuestra la reclamación interpuesta, por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, recogida en su memoria de trabajos, correspondiente al ejercicio del año 1.971, impugnando determinado párrafo de la Ordenanza, por entender que el mismo no tenía la suficiente cobertura legal ni reglamentaria, con lo que no estamos de acuerdo, aunque sí con la manifestación que esta reclamación protesta encierra, ya que objetábase la legalidad del art. 18, 3. de la Ordenanza que libera al Ayuntamiento de Barcelona de la obligación de constituir la Asociación Administrativa de contribuyentes cuando simultáneamente concurrieran las dos modalidades de cont. especiales y el sistema distributivo de las cuotas fuera del tanto alzado de tipo unitario, ya que claramente, creemos, que si no hay, si al menos el Reglamento admite tal posibilidad como ya hemos visto en su art. 20, 8, con una diferencia de redacción que debió inducir a la interposición de la reclamación, ya que este precepto habla unitariamente de cont. especiales, sin aludir para nada a las modalidades, que es lo que el artículo de la Ordenanza objeto de la misma, aunque esto debe achacarse a un claro error de redacción ya que este Reglamento solo permite dicho sistema de reparto cuando la modalidad de cont. especiales es la del beneficio especial, con lo que si bien la Ordenanza se aprovecha de una redacción evidentemente confusa de la norma superior, esta no la cubre en su totalidad, por lo que la reclamación de la citada Cámara se admite como correcta por el órgano encargado de su resolución como es la resolución de la Dir. General del Tesoro y Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, de 14 de diciembre de 1.971, que se recoge en la citada memoria, que la basa en la siguiente consideración "porque la excepción al régimen general que sienta el art. 67 de la Ley especial para el municipio de Barcelona, en cuanto supone una modificación del régimen general instituido sobre la obligada constitución de Asociaciones de contribuyentes, debe interpretarse restrictivamente y sin extenderla a supuestos distintos del específicamente prevenido en el art. 67 citado, so pena de introducir una norma ilegal, ya que en virtud del principio de legalidad, la actuación administrativa debe circunscribirse al ámbito delimitado por la ley".

Tanto la reclamación como la resolución sirven como argumentos demostrativos de una situación jurídica en donde el llamado bloque de legalidad no se nos presenta como algo compacto y sin fisuras, sino por el contrario, como un conjunto normativo en el que la generalidad de las disposiciones de superior rango tiene que ser cubierta con la previsión de normas de inferior fuerza que en parte se convierten en interpretaciones de una "mens legislatoris" distinta. Es aquí donde se revela una de las contradicciones del espíritu de estos regímenes locales especiales, que quieren ser derogaciones, por su misma finalidad, del régimen local común, cuando al ser obra y producto del mismo legislador central, se convierten en simples adaptaciones del régimen común que rechazan cualquier previsión como ilegal haciendo tal calificaciones sobre actuaciones más que en un tajante mandato legal en contrario.

La sentencia de 29 de abril de 1.972 (n.º 2014 del Rep. Aranz.) alude directamente al carácter de la Ordenanza reguladora de las cont.espe- ciales del Ayuntamiento de Barcelona destacando su carácter tanto de dispo- sición general como de manifestación externa de la potestad tributaria que a tales efectos tiene reconocida dicha Corporación:

"Que en efecto es inexcusable la existencia de una Ordenanza pa- ra cada exacción (arts. 717 y 718 de la L.R.L.) y este presupuesto de la exacción aparece cumplido por el Ayuntamiento de Barcelo- na, ya que la Ordenanza número 20 contiene una regulación genéri- ca de las cont.especiales"

Argumentación que si no resulta convincente dado que justamente es el ordenamiento local común el que prevé la menor inexcusabilidad de la Ordenanza en comparación con este régimen especial local, en donde la Orde- nanza es indispensable, sobresaliendo su condición normativa, no solo en si misma, sino por las mismas características del resto del ordenamiento del que es un elemento más, de extenso detalle que suple la generalidad de las normas, legal y reglamentaria.

El expediente de imposición de cont.especiales en los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

Todas las dudas existentes en el régimen común en torno al momento adecuado procedimental de la iniciación y elaboración de este expediente, desaparecen en estos regímenes especiales. En relación con el de Madrid, el art.43 de su Reglamento de Hacienda, aprobado por Decreto 4.108/64, de 17 de diciembre, establece claramente la separación entre el acuerdo de imposición y el expediente propiamente dicho:

"1. Todo acuerdo de imposición de contribuciones especiales exigirá la inmediata instrucción del correspondiente expediente que se dirija a la preparación del acuerdo que con posterioridad, ha de aceptarse por la Comisión Municipal del Gobierno y en el que se habrá de determinar la base imponible o cifra total de exacción dentro de los límites permitidos por los arts.467 y 470 de la Ley de Régimen Local.... así como el señalamiento de las cuotas individuales que correspondan a cada una de las fincas afectadas".

Podría haber alguna duda respecto al contenido de ese segundo acuerdo a que se alude, pues que sin embargo desaparece teniendo en cuenta el art.44 de este mismo Reglamento en el que se habla de "los acuerdos de imposición y reparto de cuotas, una vez aceptados...", de lo que se deduce que el primer acuerdo es siempre el de imposición, y ese segundo a que se alude, es el de reparto de las cuotas, proyectándose en medio de ambos, el expediente. La Ordenanza fiscal reguladora de las cont.especiales, del Ayuntamiento de Madrid (Ordenanza nº5, que por cierto, en la publicación oficial de dicho Ayuntamiento, editada por Artes Gráficas Municipales, I.972, se incluye dentro de un epígrafe o rúbrica que no puede ser menos apropiada como es el de "Arbitrios con fines no fiscales", lo que ni siquiera como posible interpretación administrativa tiene algún valor, al ser evidentes las diferencias entre tales arbitrios y las cont.especiales; sirva no obstante como botón de muestra del confusionismo práctico y a los mismos niveles de las organizaciones directamente involucradas en la aplicación de las cont.especiales como son las municipales, sobre su naturaleza) se limita a reproducir en sus arts.15 al 18, bajo la fórmula "normas de imposición", los preceptos aplicados al mismo extremo en el Reglamento de Hacienda, en una reproducción literal y que nada dice sobre la necesidad de una Ordenanza, que es puramente reiterativa. Solo el añadido de unas llamadas "reglas para la tramitación de expedientes", pone un acento particular de dicha disposición narrativa, de la que carece la norma de superior rango, reglamentaria.

Según lo expuesto, el acuerdo de imposición de cont.especiales sería anterior a la tramitación del respectivo expediente, aunque esta aseveración no se confirma en bloque, o sea, el acuerdo de imposición no es anterior a todos los elementos y documentos que según los arts.29 y 39 del Reglamento

te de Haciendas Locales integran el expediente, y ello es así por lo siguiente: por cuanto el art. 8, junto con el 19 de esta Ordenanza fiscal, consideran que el acuerdo de ejecución de las obras, instalaciones o servicios por los que se devenguen cont. especiales, debe ser un acuerdo aprobatorio del proyecto y presupuesto de las obras, instalaciones y servicios que se acuerda ejecutar, existiendo ya por esto, al adoptarse el acuerdo de imposición, el primero de los apartados de los preceptos mencionados. Si se considera que según este art. 8, debe haber simultaneidad -al igual que la hay en el régimen común de acuerdos con el art. 454 de la L.R.L.- entre el acuerdo de ejecución de las obras, y el acuerdo de imposición, la producción de éste requiere la anterior producción de alguno de los extremos del expediente. De hecho si se acude a la excepción contemplada en el art. 8 -si la ejecución de las obras, instalaciones o servicios fueran calificadas de "urgentes"-, cada uno de tales acuerdos irá por su lado, ya que entonces el de imposición no necesitará ir de consuno con el de ejecución. Ahora bien el hecho de que en este supuesto se suprima la simultaneidad, plantea el problema de cuándo deberá producirse el citado acuerdo de imposición; en cualquier supuesto, la ejecución de las obras declaradas urgente, se acuerda con lo dispuesto en este art. 8, que se remite a lo que sobre el particular dispone el art. 42, 3 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales, sigue su marcha independiente del expediente de imposición de cont. especiales, aunque no se acude completo ya que el art. 19, 3 de la Ordenanza dispone que los servicios técnicos que ejecutaron las obras, deberán adjuntar los documentos de los ap. a, b, y c. del art. 29 y 38 del Reglamento de Haciendas Locales.

En la práctica, la casi totalidad de los expedientes de imposición de cont. especiales en el Ayuntamiento de Madrid, tienen esta vía: o sea, se tramitan respecto de unas obras, para cuya ejecución se ha declarado la urgencia, y entran por tanto, en la excepción del art. 8 de la Ordenanza. En cualquiera de ellas, pueden detectarse las siguientes fases: según hemos deducido del examen y comprobación directa de la totalidad de los expedientes tramitados en la correspondiente sección, de la Delegación del Servicio de Hacienda, durante estos últimos años:

1º Acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno sobre:

- a) proyecto de obras;
- b) su importe, con cargo a la partida presupuestaria correspondiente;
- c) referencia al procedimiento de contratación de urgencia, en la mayoría de las obras;
- d) acuerdo de apertura del expediente de imposición de cont. especiales.

2º En base a tal acuerdo, y al último de los puntos citados, la Delegación de Hacienda, Renta y Patrimonio, a través del negociado o sección de cont. especiales, inicia el citado expediente, con una

una fórmula, cuyo ap. 2º consideramos interesante transcribir por cuanto en ella se sostiene la inmediata aplicación de la Ley 48/I.966:

"El art. 434 de la L.R.L. en concordancia con el art. 429 de la misma, incluye entre las exacciones municipales, a las cont. especiales, cuya exacción según el art. 9, de la Ley 48, de 23 de julio de 1.966, sobre modificación parcial del régimen local, se establecerá en razón del beneficio especial que las obras, instalaciones o servicios... reputan a personas determinadas..."

En el ap. 3º, se insiste sobre dicha ley 48/66, así:

"La norma 5ª, del art. 9 antes citado, prescribe que el - conjunto de los beneficiarios especialmente, deberá satisfacer su coste... en las partes siguientes..."

Entramos a continuación en la fijación del módulo aplicable para el reparto y señalamiento individualizado de las cuotas por contribuciones especiales, tomando por regla general el de los metros de fachada, tal como se deriva de la siguiente cita, reiterada en todos los expedientes:

"El módulo aplicable para el señalamiento de cuotas, será el que resulte de dividir la cantidad obtenida, como consecuencia de la aplicación del correspondiente porcentaje, por la suma de los metros lineales de fachada de todas las fincas afectadas por las obras. La cuota que a cada interesado le corresponderá abonar se obtendrá multiplicando el módulo por los metros de fachada de cada una de las fincas".

3º Acuerdo de reparto de las cont. especiales:

Todo lo anterior, culmina en un nuevo acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno, cuyo enunciado se inserta en todos los expedientes, como una cláusula más de estilo, con la siguiente redacción impresa:

"Que como complemento del acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno... adoptado en sesión de..., aprobatorio del proyecto de obras de..., en la calle..., y de la imposición de cont. especiales, cuyo acuerdo ha de considerarse ejecutivo, dada la asignación hecha por el Ayuntamiento de cantidad bastante para cubrir el gasto, se aprueban las bases de imposición de esta contribución por beneficios especiales en la forma anteriormente propuesta, haciendo proseguirse al efecto los trámites de este expediente, que una vez ultimado y aprobado el reparto de cuotas, habrá de exponerse al público, en la forma y plazos del art. 44 del Reglamento de Hacienda Municipal de Madrid... para que los interesados puedan examinarlo y presentar ante este Ayuntamiento las impugnaciones que estimen convenientes a sus derechos, basadas en los motivos invocados en el art. 41 del Reglamento de Haciendas Locales..."

4º Producido el anterior acuerdo, se traslada al Departamento de vías públicas, para que informe sobre la fecha de realización de las obras, remitiéndose a su vez, al Negociado o Sección de

Contribuciones especiales, que a su vez, le traslada a la Sección Técnica de Valoraciones, para que efectúa el correspondiente reparto de cuotas, volviendo de nuevo, a aquella Sección, que por conducto de la Delegación de Servicios de Hacienda, Renta y Patrimonio, le eleva de nuevo a la Comisión Municipal de Gobierno para su aprobación, una vez obtenida la conformidad del Concejal-Presidente de la Comisión Informativa de Hacienda, Renta y Patrimonio.

Podríamos recoger todas las particularidades del régimen de Madrid, frente al común, en la siguiente enumeración:

1º A diferencia del art. 453 de la L.R.L. el acuerdo de ejecución se diversifica en una aprobación de las obras, en su aspecto técnico-proyecto-y en su aspecto económico-presupuesto-, no siendo un mero acuerdo de ejecución.

2º Por eso, el acuerdo de imposición siempre se encuentra con una parte del expediente de imposición, ya tramitado, ya que se acuerde o no con urgencia la ejecución de las obras, al preceder su acuerdo de ejecución, siempre contará el acuerdo de imposición con la presencia y existencia de los documentos del ap.º) del art. 39 del Reglamento de Haciendas Locales.

3º El expediente de imposición-y no para la imposición, como sucede en el régimen común-tiene por objeto la fijación de las bases de reparto de las cont. especiales, teniendo por objeto su ultimación, la aprobación de dichas bases por la Comisión Municipal de Gobierno.

4º Existe una fase complementaria, de aplicación de las bases, mediante la asignación individual de las cuotas, que también ha de aprobarse por el mismo órgano municipal. Es la práctica, como ha quedado expuesta, la que parece ha dejado claramente deslindados estos dos últimos números, que según el art. 43 del Reglamento de Hacienda Municipal de Madrid, aparecen enlazados.

Por lo que toca a Barcelona, tenemos que el Reglamento de su Hacienda, aprobado por Decreto 2.086/61, de 10 de noviembre establece en relación con el expediente de imposición de cont. especiales, lo siguiente: sus arts 14 y 15 se refieren específicamente al expediente, mientras que los arts. anteriores le hacen respecto al acuerdo de imposición. Esta contemplación por separado, con los correspondientes problemas de enlazar entre el acuerdo de imposición y el expediente, hace que surjan los mismos problemas que en el régimen común. Si se atiende uno en tales preceptos, podemos observar como en ellos solo se alude al punto que contemplan, o sea, los que lo hacen sobre el acuerdo de imposición, a él solo se refieren, y lo mismo acontece respecto del expediente de imposición. Esta similitud o mayor analogía con el régimen común se observa también en otros puntos como es excesivo laconismo-o si se quiere, falta de expresividad-en torno al acuerdo de ejecución urgente de las obras, instalaciones o servicios.

Ni el art.12 nos indica cuál es el contenido del acuerdo de ejecución urgente, ni cuál es la que se aprueba por el correspondiente órgano municipal—si solo la ejecución o si algo más—.Sin embargo, solo por otros preceptos—como el art.14—podemos saber que ese acuerdo no es meramente de ejecución, sino también aprobatorio del proyecto; así dicho art.14, al regular los documentos que contendrá el expediente de imposición, habla en primer lugar de "la determinación de la zona sujeta a contribución, si no estuviese ya señalada en el proyecto de la obra", lo que puede querer decir que el proyecto de la obra, no forma parte propiamente del expediente, por integrarse en el acuerdo de ejecución de la misma. En cambio, este art.14 enuncia el contenido del expediente de imposición, aunque sobrepase de él, su falta total de parecido con los preceptos reguladores en el régimen común, plantea la duda de si esta expresa y singular regulación, implica la supletoriedad del régimen común, o si se trata de una regulación sui generis, que no la admite. En cualquier caso, en este Reglamento de Barcelona no hay la menor remisión expresa al Reglamento de Haciendas Locales ni la menor mención al mismo, al mismo tiempo que el art.14 establece con rotundidad que "los expedientes de imposición de cont.especiales deberán contener..." por lo que, repetimos, se plantea la duda de si solo "deberán contener" los documentos a que tal precepto se refiere, o si además, deberán contener los demás a que se refieren los arts.29 y 39 del Reglamento de Haciendas Locales. Este extremo que habría que aclarar merecer una aclaración en la correspondiente norma complementaria y subordinada, como es la respectiva Ordenanza fiscal reguladora de estas Cont.especiales del Ayuntamiento de Barcelona (Ordenanza nº20, también publicada dentro de la recopilación de ordenanzas fiscales municipales de Barcelona, apéndice I.972), no lo ha sido, ya que únicamente su art.6 alude a los expedientes de imposición indicando que deberán contener la clasificación de la obra, si es provisional o definitiva, y si en este último caso, su plazo de amortización; en su parte final se cubre su aparente lacuna con una sección dedicada al "procedimiento", donde por un lado, se confirma la anterior duda, y por otro, se resuelve ya que en relación con los expedientes de imposición de cont.especiales "a tanto alzado" solo comprenderán los documentos enunciados por el art.15 del Reglamento de Haciendas de Barcelona, remitiéndose para los demás expedientes al Reglamento de Haciendas Locales (art.38). Esta remisión hace plantear aquí los mismos problemas vistos para el régimen común, sobre la conexión del acuerdo de imposición con el expediente, de imposición. En Ordenanza de Barcelona, al igual que su Reglamento de Haciendas, es bastante parco en la regulación de extremos que podrían considerarse "especiales" pero que por su esencia, parecen encajar en la condición de homónimos a los comunes, y por consiguiente, en la aplicación, con todas sus lagunas, del procedimiento común, lo que resulta paradójico, dada la especialidad que se predica de este régimen municipal de Barcelona.

El reparto de las cont.especiales, en los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

Siguientes cronológicamente la aparición de estos regímenes especiales, comenzaremos por referirnos al régimen de Barcelona, no sin adelantar el juicio de que es precisamente sobre este punto, donde los regímenes especiales instauran mayores innovaciones, hasta el punto, de que estas parecen ser como puentes de avanzada de la futura reforma en tal sentido, del régimen común. Todas las estrecheces, como lagunas que se hacen notar en el régimen común, buscan su salida por una vía que no haría más que seguir las líneas trazadas por estos regímenes especiales.

Por de pronto, el art.67 de la Ley Especial para Barcelona (texto articulado aprobado por Decreto I.166/I.960, de 23 de mayo), establece lo siguiente:

"1. El Ayuntamiento, en los casos de cont.especiales por beneficios especiales, podrá sustituir el reparto analítico de cuotas de cont.especiales, por un tanto alzado de tipo unitario, en proporción para cada contribuyente, a los metros lineales de fachada del inmueble, a la superficie edificable del mismo, a los volúmenes de edificación, a cualquier otra unidad técnicamente adecuada según la distinta naturaleza y clase de las obras, instalaciones o servicios, y de conformidad con lo que se establezca en la Ordenanza aprobada al efecto....

2. La fijación de un tanto alzado se realizará según los métodos aprobados en la Ordenanza y sobre la base de la tabla de precios unitarios vigentes en el momento de la imposición, de acuerdo con el art.45.

Este precepto tiene su desarrollo y complemento en el Reglamento de Hacienda Municipal de Barcelona. En su art.14, al regular el expediente de imposición, ya se hace una alusión al sistema o método de reparto, con las siguientes palabras:

"Para una justa distribución de la carga entre los interesados podrá fijarse según apreciación, técnica, la proporción con que deben contribuir las distintas superficies, según las zonas, profundidades, volúmenes de edificación, distancias y cualesquiera otros elementos."

Lo que junto con una escueta referencia al reparto "a tanto alzado", hecha en el art.15, son las únicas referencias que encontramos a este nuevo método de reparto, que viene a sustituir lo que en estas disposiciones se califica de "reparto analítico".

Es evidente que todos estos preceptos se quedaban en el umbral puramente programático y enunciativo, a manera de tipificación nominal del nuevo método, remitiéndose para su regulación detallada, a la respectiva Ordenanza. Sorprende no obstante que en la novena, se hiciera así, conformándose no solo la ley, sino asimismo su Reglamento de Hacienda, en una contemplación simplemente terminológica de lo que es obvio exigía una mayor precisión, porque una de las: tal comportamiento o era debido a que en el momento de dictarse la ley especial, como su reglamento, el autor de la norma desconocía realmente, con todos sus detalles, el método que entronizaba, o

bien se trata una vez más de esa habitual postura de abandono del legislador en el campo local, donde todo le deja al albur de las ordenanzas, sin apreciar en todo su alcance la contradicción que significa el establecimiento de una novedad, desprecupúndase de todos sus detalles, y dejándolas a la regulación de las mismas autoridades municipales, para quienes surgirá el interrogante de cómo van a cumplir el mandato legal, si en éste no tienen apenas más que el nombre del número método. La Ordenanza ya citada nº20, de las del Ayuntamiento de Barcelona, se detiene en este aspecto, cubriendo de este modo la laguna legal y reglamentaria de su régimen especial. Ahora bien, sin perjuicio de entrar en su análisis, conviene insistir en la legalidad o corrección formal de esta fórmula o recurso, ya que prácticamente la Ordenanza establece unos preceptos "ex novo", sobre una materia también nueva.

De hecho al intérprete, ante los preceptos citados de la ley y del Reglamento de Barcelona, solo le cabía una primera salida para averiguar el sentido de los términos normativos-método analítico y método a tanto alzado de tipo unitario-, en base a su delimitación terminológica: el método analítico sería el que sin ser calificado de tal, en la Ley de Régimen local como en el Reglamento de Haciendas Locales, alude al cálculo individual y permanencia de las distintas cuotas de cada contribuyente, mientras que el otro, que se define tanto por su terminología opuesta como también por su significado derivativamente opuesto, es el que lo hace de modo "global" o "a tanto alzado", con distribución uniforme entre los obligados al pago. Es sorprendente constatar cómo a pesar de la novedad, ni en la exposición de motivos de la Ley especial para Barcelona, ni en el Reglamento de Haciendas, encontramos la menor justificación y ni siquiera ^{re}ferencia al nuevo sistema. El que las denominaciones sean en principio "precisables", o sea, que con ellas, se conozca, al menos aproximativamente, de lo que intentan representar (la fórmula del "tanto alzado", tanto en esta versión española, como en la francesa y más internacional del "forfait", son fórmulas que tienen honda raigambre, al menos, en el ámbito tributario, en donde viene empleándose para el cálculo de determinados tributos, pero que carecía del más remoto y próximo antecedente en el campo de las cont. especiales, por lo que su introducción bien debería haber merecido alguna línea expositiva de nuestro legislador; no ha sido así, y el intérprete debe andar con cuidado, para evitar incurrir en la facilidad de confundir e identificar el sentido puramente nominal de la palabra con el sentido funcional o "ad hoc" que en este caso el mismo puede tener).

Es de suscitar otro problema, y es el de si con el nuevo método de reparto que se configura, se intenta buscar el objetivo del art. 461 de la L. R.L. sobre la justicia y claridad de las bases de reparto, o si por el contrario se persiguen otros fines "inconfesables", no porque sean ilícitos-- lo que sería imposible, dado que la ley es la que lo admite-- porque sean

inexorables, sino porque con él el legislador persigue fines distintos a los que propugna el mismo, en anterior texto, como consustanciales con todo sistema de bases del reparto. Si la L.R.L. impone como criterio inspirador el de la justicia, cabrá preguntarse si el nuevo método de reparto a tanto alzado, cumple con el mismo. Como el legislador no lo dice, habrá que hacer tal comprobación, y acudir, bien a la respuesta positiva, o bien a una respuesta distinta, en el sentido de que con él lo que se persigue es la eficacia en la recaudación de las cont. especiales, en el ámbito de estos regímenes especiales. Este será el fin inconfesable, en cuanto no exprese ni exprese, que el legislador perseguiría con el nuevo sistema. Fin que se confirmaría por la vía de que sería la más importante de las novedades introducidas, por el legislador, que se conformará en el resto, con reiterar casi la normativa común, viniendo la única nueva especialidad por la vía que se estimaría de mayor interés para estas concretas Corporaciones Locales: por la vía de proporcionarle las mayores recursos y por métodos o procedimientos más rápidos y menos complicados.

Antes de pasar al examen del nuevo método, podemos detenernos brevemente en la enunciación hecha en la Ley especial en torno a los datos a considerar para lograr la proporcionalidad en la distribución de la carga, criticando su homologación del criterio de la fachada con los restantes, cuando como ya hemos dicho, el criterio del lindero o de la colindancia, es un dato primario, fundamental y primerizo, que se "modulará" en función de los otros, pero respecto de los cuales no puede estar en situación de igualdad o paralelismo. De nuevo el legislador ha demostrado no saber dónde se halla la verdadera razón de ser de las cont. especiales, moviéndose a base de tumbar y de lo precedentes, con exceso manoseados. Si la misma ley, le enuncia en primer lugar significa que algún valor preferencial tendrá sobre los restantes, que en todo caso, no harán más que modificar y hacer más precisa esa proporcionalidad pero presuponiendo aquél. Sin el criterio del lindero, resulta absurdo comparar los restantes factores, de la calificación del volumen de edificabilidad por cuanto estos están admitiendo la existencia de una situación de lindero o colindancia física. En cambio, no queda destacada otra novedad que influye tanto en la mayor proporcionalidad de la carga, y por tanto, en la mayor justicia del reparto, como en ese criterio que estimamos básico de la colindancia, como es la admisión por vez primera en nuestro ordenamiento local, de la idea "zonal", como noción que viene a reemplazar a la estricta y habitual de la colindancia física con las obras, aunque también estimamos que esta nueva visión "zonal" no deja de encerrar la idea de colindancia, ya que definitivamente no hace más que ampliar la colindancia. En síntesis, puede decirse que la zona es sujeta a la carga de las cont. especiales por cuanto "es colindante" con las obras. La única variación es que si gráfica y territorialmente, la colindancia en el régimen común viene determinada por una "línea", en este régimen especial viene en forma de "zona", que no es más que un conjunto de "líneas" superpuestas o agregadas.

Esta nueva visión de la "colindancia" se instaura en el Reglamento de Haciendas, por lo que asimismo es problemática su corrección formal, en cuanto extiende una obligación que tradicionalmente viene marcada por ley; mientras que en la ley de Barcelona ninguna alusión ni siquiera mención a la "zona" encontramos, es en el Reglamento en donde al regular la composición del expediente de imposición (art. 14), se comienza por determinar "...la zona sujeta a contribución....(que) podrá ser más amplia que el polígono ó sector objeto de la obra, si esta aumenta el valor ó beneficia una mayor área". Ninguna otra precisión, por lo que también cualquier otra delimitación en este caso venará por la vía de la Ordenanza, revelando así la enorme importancia que en estos regímenes especiales tiene una fuente tan de segundo grado como es la disposición de tal nombre aprobada por la respectiva Corporación local.

Por estimar que tantas repercusiones tiene en el ámbito de la carga que para cada sujeto pasivo u obligado representa la cont. especial, tiene esta visión "zonal" que la instauración del método "a tanto alzado", es por lo que adelantamos el estudio de la primera. Es fácilmente visible que la instauración de esta visión "zonal" amplía el número de tales obligados, ya que a los tradicionalmente concebidos como "contribuyentes" en concepto de propietarios de las fincas limítrofes a las obras, vienen a agregarse aquellos otros que son propietarios de análogos bienes, aunque no situados en una inmediata colindancia, sino en la colindancia simbolizada por "la zona mejorada". Es obvio asimismo que se logra mayor equidad en el reparto de las cont. especiales, ya que resulta arbitrario establecer una tajante línea de separación entre la finca inmediatamente colindante, con la obra, con las que no lo están pero que están inmediatamente conexas y relacionadas con aquella. Si en esa colindancia, se insertan todas esas otras fincas cuya colindancia es gradualmente menos intensa, a medida que nos vayamos alejando de la puramente física de contacto con las obras, entonces tendremos más equidad, ya que se hará participar en el coste de las obras, a fincas que no dejan de beneficiarse de ella, aunque no sea con la misma intensidad que la colindante en primer grado. Se podría ver por esto en la zona mejorada, una serie de colindancias cuyos vínculos con la obra, van disminuyendo, hasta a llegar a desaparecer a medida que nos alejamos del centro ó epicentro de la obra. Aunque en lenguaje metafórico, queremos expresar la idea de que la visión zonal es una visión concéntrica, cuyos efectos van desapareciendo a medida que nos alejamos del lugar donde se han realizado y concretado las obras. Con esto no sostenemos ni defendemos la perfección absoluta de esta nueva visión, sobre la tradicional y común, de la simple colindancia inmediata con las obras, ya que si es arbitrario estimar que no se produce beneficio más que a la finca limítrofe, también puede resultar arbitrario fijar el límite territorial hasta donde se extiende la zona; más aun que la justicia no sea completa, es evidente que se habrá logrado más justicia que en el caso opuesto, de la pura colindancia física.

El art.7 de la Ordenanza comienza ya estableciendo:

"Todo proyecto técnico de obras, instalaciones o servicios, que comporte la obligación de imposición de cont. especiales, determinará mediante una pieza separada, y de un modo expreso las vías, calles, polígonos o zonas sujetas a tributación."

Más adelante, el art.24 completa esta referencia a la "zona":

"La imposición de estas cont. especiales se sujetará a las siguientes normas:

1. La determinación del incremento de valor de las fincas beneficiadas, por las obras, instalaciones o servicios, se regulará de forma distinta, según que las inmuebles se encuentren situadas en la zona de extensión o en el casco urbano, y en ambos casos, según que linca con la vía pública en que aquellas (las obras) se realicen estén incluidas en la zona mejorada".

Seguientemente se establece cuando puedan presentarse estas "zonas mejoradas":

"Son susceptibles de experimentar aumentos de valor no solo las fincas linca con la urbanización sino las situadas en la zona de influencia, cuando la gestión urbanística comporte:

- a) la apertura en lugares próximos, de nuevos accesos o el ensanchamiento, mejora y prolongación de los existentes..
- b) la supresión de pasos a nivel, la construcción y mejora de viaductos, aparcamientos,...
- c) la construcción de obras de alcantarillado...
- d) la urbanización en toda o en parte, de las proximidades de la zona de un polígono en el que se emplaza algún elemento urbano, como parques u otro de coste elevado, para el servicio en una mayor extensión territorial.."

Si se repasan todos estos supuestos, en que tiene eficacia la noción o visión "zonal", puede apreciarse cierta repercusión en este ámbito, de los conceptos aplicados en la legislación urbanística, con su idea fuerza o matriz de la comunión de cargas y beneficios. De la misma forma que en tal legislación, los beneficios y cargas requieren distribuirse en un límite espacial o territorial superior al del lugar en donde concretamente se manifiestan, así también con estos supuestos se intenta superar el raquítico marco geográfico de la colineación física con determinadas obras, las cuales es evidente que proporcionan "mejoras" a zonas más amplias. Luego, la carga debe configurarse como justa y estricta compensación a tales beneficios por lo que resulta imprescindible sustituir el criterio del linca, por la imagen de una "zona de influencia", que más bien podría calificar, de zona influida por las obras. De ahí cierto automatismo existente en orden a pre-juzgar de, la misma naturaleza la contribución de un propietario dentro de una zona urbanizada que la contribución a pagar por el beneficiario de una obra pública municipal, automatismo que ha llevado al linetismo, calificando a la primera de estas cargas con la misma denominación "contribución especial" a la que se agrega el pequeño prefijo de "negativa"; en el fondo, vienen a ser lo mismo, con la sola diferencia que de con esta el obligado paga para liberarse de una carga-la dispensa de construir-mientras que con la otra, se paga algo positivo como una mejora derivada de una obra.

La principal diferencia que juega en contra de la posible operatividad de las "contribuciones especiales negativas" sea la de que estas últimas si bien tienen la misma finalidad compensatoria de las cont.especiales, a secas, o positivas, si se las quiere oponer a aquellas, tal compensación tiene matiz interpretativo, por cuanto, lo que busca es la equiparación de cargas entre las mismas particulares beneficiarias de una urbanización o plan de tal carácter, mientras que las clásicas cont.especiales, objeto de nuestros estudios, son compensatorias, pero frente a una utilidad o mejora pública, y frente a un ente que también es público. Sin embargo, esta dificultad se o-rillaría creemos por la vía de la iacentia; más que cont.especiales "negativas", son simples cont.especiales, ya que en el fondo su compensación liberadora de una carga no deja de ser desde otra perspectiva, compensatoria de la ventaja o beneficio que significa estar, liberado de dicha carga; es resumir una mejora, que sería susceptible de abonarse en el mismo concepto que la mejora producida por una obra pública municipal.

A su vez, el incremento de valor que ha de servir de base para el reparto de las cont.especiales, viene fijado en función tanto de los coeficientes que para el valor urbanístico se aprobaron por el Decreto de 21 de agosto de 1.956, como en la descomposición que los mismos sufrirán según edificabilidad prevista en relación con la clase de obras de que se trate (art.25, 1 y 2), de lo que se deduce un cuadro de porcentajes, de aplicación automática, para cada expediente, según la obra.

La idea "gradual" a que nos hemos referido y que parece propia de la visión "zonal" se confirma en esta Ordenanza, con su art.25,6:

"Cuando el incremento de valor se refiera a fincas que aún tenen fachada a la vía pública en que se realice la obra... estén situadas en la zona de mejora, se establecerá una ley de variación de incrementos, de acuerdo con la situación de la finca, a base de considerar el aumento es nulo en el límite de la zona y que en el límite de la vía pública es igual a la mitad del establecido en los párrafos anteriores".
"Se entenderá por fincas con fachada a la vía pública, no sólo las edificadas en la alineación exterior de la manzana sino las que lo fueren en bloques adyacentes cuando estas en tuvieren emplazadas en la mitad de la manzana más próxima a la vía objeto de la urbanización que motive la imposición

Dentro de las demás cont.especiales, o sea, en las cont.especiales por beneficio especial, y como complemento de esta visión zonal, la Ordenanza distingue una serie de "intereses", que son aquellos a los que se imputa la carga de las cont.especiales. Junto al común (L.R.L.) interés privado del propietario colindante, independiza el "interés privado de zona" que será precisamente el de las particulares "comprendidas en la zona" (art.28,3.) Todos estos "intereses privados" se oponen al "interés público", que se define con mayor justeza que en el régimen común, como aquella "parte del coste total de la obra que deba asumir el Ayuntamiento..."; es un interés en cierta medida residual, ya que se aplicará siempre que "el coste de la obra no pueda imputarse al interés de zona..." (art.28,4,b.).

En cuanto al sistema de reparto "a tanto alzado", viene establecido para determinadas obras ("...especialmente en las obras de pavimentación de calzadas y aceras, alcantarillado y alumbrado..." art. 32, I.) tanto alzado que posteriormente se distribuirá entre el interés público y el zonal. La Ordenanza es sumamente minuciosa, realizando aquí una de sus ventajas y puntos más favorables, ya que fija tanto el alcance de la zona de influencia estableciéndose una especie de límites o en todo caso, criterios interpretativos según la clase de calles. El tanto alzado en cualquier supuesto no es de aplicación obligatoria, sino facultativa, ya que todos los preceptos que a él se refieren emplean el verbo "podrá" (el Ayuntamiento de Barcelona), dando así matiz facultativo a su uso. El tanto alzado tiene su principal ventaja en la fijación ya desde el principio de la cantidad a distribuir, como se demuestra su incorporación a la Ordenanza en forma de anexo, con vigencia temporal solo limitada por su revisión, por lo que acordada la ejecución de una obra es fácil colegir su distribución, ya que aparece resuelto uno de los principales escollos de las cont. especiales: la cantidad a distribuir. Dado que después tienen eficacia una serie de módulos, aparte de los mismos factores influyentes en el reparto analítico, el sistema del "tanto alzado" para cuya fijación puede emplearse el módulo tanto del metro lineal de fachada como cualquier otro de las citados en el art. 34, se demuestra más eficaz, como sinónimo, de mayor rapidez en la aplicación de las cont. especiales, ya que no es lo mismo el cálculo por cada expediente de la cantidad a repartir, que esta cantidad ya venga fijada en unos Anexos, calculándose solo su distribución.

Destaca pues en esta Ordenanza, una mayor atención a los métodos de reparto, con la vista puesta más en la finalidad de la eficacia y de la rapidez que en la de la justicia, aunque sin marginar a esta, tanto por la vía de la tipificación del interés de zona, como por la emisión de una serie de módulos que lleguen incluso a distinguir la diversa situación "local" de las viviendas y establecimientos mercantiles (art. 32, 5: "...entre de los coeficientes totales, podrán establecerse módulos diferenciales, según la distinta planta en que estén ubicados los comercios e industrias"). Es una Ordenanza que en principio tiene la superioridad de la precisión, colmando la laguna legal existente no solo en el ámbito común, sino lo que es más grave de la misma especialidad, de la que obtiene su validez. Su necesidad es manifiesta, por lo mismo que viene a cubrir tan extensible laguna, aunque el problema no esté en esto, sino en si se puede considerar suficiente tan pobre valor formal, para entender cumplida la exigencia del ordenamiento. Resulta paradójico y extraño que el legislador decaiga de sus funciones y deje al puro órgano local la elaboración de tan compleja normativa, porque estimamos que esto más que un reconocimiento de la capacidad local técnica para la elaboración de disposiciones de tal calibre - lo que sería permitir su autonomía - es más bien una retirada momentánea del poder central ante una regulación estimada difícil.

Existe poca jurisprudencia crítica todavía de esta Ordenanza de Barcelona; la sentencia del T.S. de 29 de abril de 1.972 (Ar. 2.º 14) el enjuiciar una reclamación de una Compañía urbanizadora se limita a resaltar el carácter ponderado y objetivo de las normas de reparto, aunque al mismo tiempo contiene una clara delimitación de los conceptos o términos empleados:

"Que la Ley de Régimen Local, aplicable supletoriamente para la regulación de las cont.especiales de carácter urbanístico, utiliza una serie de términos cuyo significado conviene precisar con el fin de facilitar la exacta interpretación de las normas correspondientes, y esta terminología que se trasuce en una constelación de categorías jurídicas individualizadoras, aún cuando en recíproca conexión, ofrece como conceptos fundamentales los siguientes: a) coste de las obras o también, coste legal, que origina la llamada "deuda tributaria global o total", destinada a distribuir entre los contribuyentes, obtenidos en su contenido real, mediante un doble y simultáneo criterio positivo, o de inclusión, y negativo, o de exclusión, ...; b) base de imposición, o módulo utilizable para el reparto y que a pesar de su nombre ninguna relación guarda con la "base tributaria" en sentido técnico y si con el tipo de gravamen, al que exclusivamente se refiere el art. 456; ...; c) cuota o asignación individual y en definitiva, concreción de la auténtica deuda tributaria, mediante la aplicación del tipo de gravamen a la base imponible..."

Pero tras esta escarceo o intromisión pretenciosamente definitiva y hasta conceptual, en un consideramos que no tiene otro valor que el expositivo o de conocimiento, el T.S. entra en la valoración del régimen especial de Barcelona:

"Que dentro de esta estructura, la determinación de la deuda tributaria en caso una de las modalidades contributivas manejadas conjuntamente, se ha ajustado a sus (normas) reguladoras, como pone de manifiesto el ponderado, metódico y exhaustivo análisis de la problemática planteada... ya que para las contribuciones por aumento de valor se utilizan criterios objetivos mediante la clasificación de los terrenos en dos zonas, una, directa y otra, indirecta, según que aquellos tengan fachada o no, a la Ronda de nueva apertura, con una asignación de valores anteriores y posteriores a la urbanización obtenida a través de precios medios, criterios aplicados correctamente... mientras que idéntica deducción se observa en el caso de la cuota por beneficio especial, respecto de la cual el art. 37 de la Ordenanza correspondiente, ..., establece los módulos previstos en el art. 67 de la Ley peculiar del municipio de Barcelona para sustituir el reparto analítico mediante un tanto alzado de tipo unitario proporcional, a los metros lineales de fachada, sin que en uno u otro supuesto, la sociedad contribuyente haya intentado siquiera demostrar la inexactitud de los cálculos o la inobservancia de los criterios preestablecidos".

La versión crítica ha venido por el lado de las reclamaciones elevadas por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, tal como se recoge en su Memoria de Trabajos, correspondiente al ejercicio de 1.971, que lo hace por los propósitos eminentemente reductores del campo de actuación de las asociaciones administrativas de contribuyentes, en virtud de la inclusión de un nuevo párrafo al art. 18 de la Ordenanza que no solo excluye la obligatoriedad de la constitución de dicha asociación, cuando se trata de unas cont.especiales por beneficio especial, a tanto alzado,

sino cuando presentásemos simultáneamente estas contribuciones con las de aumento de valor, se aplique el mismo método del "tanto alzado", lo que a juicio de la citada Cámara representa un exceso normativo, en comparación tanto con la previsión legal, de la Ley especial de Barcelona, como de su Reglamento de Haciendas. Resulta de interés esta reclamación, tanto por el motivo de impugnación, defendiendo la "legalidad", como el recurso alegatorio de la legislación urbanística con cita de uno de sus principios inspiradores, de provocar la participación y colaboración de los afectados por las obras urbanísticas, principio, que tácitamente, parece trasladar al campo de las obras públicas municipales susceptibles de devengar cont. especiales, por lo que saca la conclusión que es incongruente el intento de reducir la constitución de tales asociaciones, cuando en campos tan actuales como los del urbanismo, se fomentan. Literalmente su "queja" dice así:

"Ante todo, esta nueva excepción no se funda en ningún precepto legal, ni tan solo reglamentario, por lo que no la estimamos ajustada a Derecho. Por otra parte, si las citadas leyes (ha aludido a la de R.L.; especial de Barcelona y a la legislación urbanística) estiman necesarias las asociaciones y les atribuyen la función de colaborar en la realización de las obras e incluso ejecutarlas por cuenta de los contribuyentes asociados, no comprendemos la razón por la cual cuando se impondan simultáneamente cont. especiales por aumento de valor y por beneficios especiales y la determinación de las cuotas deba hacerse por un tanto alzado de tipo unitario se quiera vedar a los contribuyentes y al propio Ayuntamiento el ejercicio del derecho y el cumplimiento de la obligación respectivamente, de constituir la Asociación".

Esta objeción fué admitida en su resolución, por la Dir. General del Tesoro y Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, que es el órgano competente en la materia, por fecha de 14 de diciembre de 1.971 (y que asimismo se recoge en la Memoria ya mencionada), en base a un sencillo razonamiento, puesto que al implicar esa proyectada extensión excepcional o exceptuante, del art. 18 de la Ordenanza, una ampliación no contemplada por la Ley especial de Barcelona, se introduciría una norma ilegal, que iría además en contra del principio de legalidad, que obliga a que "...la actuación administrativa - deba circunscribirse al ámbito delimitado por la ley".

En síntesis, puede decirse que los criterios de reparto enumerados en la Ordenanza de Barcelona, no hacen más que cumplir y desarrollar las propias previsiones de su Ley especial, que colma también una laguna existente en el régimen común, en cuanto al menos, enumera ejemplificativamente los que pueden aceptarse. Es una Ordenanza, sumamente técnica, y detallista, que toma en cuenta numerosos índices, aunque inspira más en criterios de eficacia y celeridad del mecanismo impositivo de las cont. especiales, que en su justicia. Es la primera y más completa Ordenanza de las reguladoras de las cont. especiales, que ha penetrado en zonas hasta ahora al margen totalmente de la contemplación normativa, causando cierta extrañeza tanto por su elevado tecnicismo, que tanto dice de la capacidad del municipio catalán, como por su misma novedad, al carecer de precedentes inspiradores u orientadores.

— Las contribuciones especiales, en la Ley del Suelo

Las Contribuciones especiales, en la Ley del Suelo.

No es de extrañar que una ley del contenido de ésta, dejase de contemplar las cont.especiales, más cuando estas tienen a compensar dentro de la estructura de la Ley de Régimen Local los beneficios producidos por determinadas obras públicas, que en tal ley vienen representadas, nada más y nada menos, que por obra pública o privada, aunque sujeta a las directrices de un plan de tan gran importancia como es la urbanizadora. Esta ley expone en su preámbulo la situación normativa vigente hasta ella en tal materia, con indirecta alusión a su régimen de financiación:

"La normativa con vigencia en todo el territorio del Estado, contempla, en efecto, la acción urbanística desde perspectiva puramente local y circunscrita a su reducido ámbito; se satisface con intentar la solución de los problemas derivados del aumento de la población; establece el régimen del suelo a la más amplia autonomía de la voluntad y libertad de tráfico; prevé la ejecución de las urbanizaciones sin imponer la observancia de un orden de prioridades y su financiación a cargo de los fondos generales municipales, aunque permita un posterior reintegro parcial a costa de los beneficios por las obras"

Enunciándose sobre este punto el objetivo de la nueva ley con las siguientes palabras:

"La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado en primer lugar a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, el pago de las obras de urbanización y por último, atribuido justamente a los propietarios....

La ley no parece sin embargo traer una nueva idea de las cont. especiales, ya que a ellas más o menos directamente puede referirse sus siguientes párrafos: el primero es cuando figúrese en uno de los sistemas de ejecución de los planes de urbanización, como es el de cesión de viales, le acompaña con el cobro de las cont.especiales:

"...con la obligación de aportar los terrenos viales, zonas verdes y costear las obras de urbanización, en grado semejante al señalado para el régimen de cooperación, pero con la diferencia de que serán sufragados mediante cont.especiales, permitiéndose en cuanto a éstas, su exacción anticipada, lo que habrá de facilitar la eficacia del tributo".

Y más adelante, de forma mucho más genérica, comprensiva no solo de las cont.especiales, sino de todos los demás tributos:

"En cuanto a las exacciones, se siguen, como era debido, las líneas generales de la ley de Régimen Local, en forma que no disminuya el rendimiento de los ingresos municipales ordinarios".

En síntesis muy poca cosa, para una ley que intenta ser innovadora en tantos aspectos, y que curiosamente en lo tocante a las cont.especia-

les parece respetar su régimen tradicional, con algunos retoques en su cuantía y en su régimen de cobro, con el fin de aumentar su eficacia como dice el último párrafo transcrito. Es de llamar la atención sobre esto, porque en el anterior, se resaltaba algo muy importante en relación con estas contribuciones como es la afectación del o de los aumentos de valor, como se ve en la urbanización, y decimos esto, para que el aumento de valor es la noción hasta la fecha de esta ley, y sobre las bases de la de Régimen Local, básica sobre la que giran y actúan tales contribuciones. Esto significará que la ley no hará uso o no le hará como podía esperarse de una norma que tan en cuenta tiene la noción y la realidad del aumento de valor y los efectos de su afectación a determinados fines públicos, no la tiene para compaginarla o relacionarla con las cont. especiales, yendo por otro camino marcado por los llamados "gastos de urbanización". De hecho, significa un estancamiento de la figura de las cont. especiales ya que sus tradicionales fines se pretenden van a ser conseguidos por otra vía más adecuada como es la participación en tales gastos que de todas las maneras se va a alejar de la regulación de las cont. especiales propiamente dicha. Se busca la participación voluntaria de los propietarios particulares afectados por los planes de urbanismo y obras de urbanización, por lo que se tiene o bien a un reparto de los citados gastos o a su prorrateo o a cierto acicate en tales particulares a fin de que sufragan la totalidad de los gastos, evitándose el carácter coactivo de la exacción económica cont. especiales cuando estas persiguen los mismos objetivos, creándose una dualidad que nada dice en bien de la norma jurídica, hasta el punto que en la práctica se ha producido alguna que otra salida paradójica, como es la que comentaremos más adelante de una reciente sentencia de 14 de mayo de 1973, en la que los particulares reclaman por querer pagar cont. especiales hasta la totalidad del coste de la obra realizada o sea más de aquello que se les había exigido por el respectivo Ayuntamiento en concepto de cont. especiales, según la norma y cuya pretensión fue desestimada por no estar previsto en la ley y porque la totalidad no era perceptible conforme a la misma (el Ayuntamiento había cobrado el porcentaje correspondiente cuando este mismo ente así como los particulares habrían podido satisfacer sus deseos de cobrar y pagar respectivamente la totalidad si en lugar de a las cont. especiales se hubiera recurrido a la previsión del art. 189 de la Ley del Suelo, respecto a los gastos de urbanización, que para mayor paradoja se regula dentro de un capítulo rubricado "Beneficios" que nada tiene que ver con las cont. especiales ni con cualquier otro tipo de exacciones, y en cambio con el relativo a unas bonificaciones tributarias que se conceden en compensación con esa participación que alcanza el sufragio total del importe de las obras "de nueva urbanización". Es evidente con esta simple titulación de las rúbricas, que la ley a pesar de su carácter intervencionista, busca más la participación voluntaria de los afectados que la imposición obligatoria de los mismos.

Pero es que además de la ley se deduce otra consideración, como es la de que se estima más correcta el gravamen por vía impositiva sensu stricto de los aumentos de valor, al menos de los que la ley prevé como consecuencias de la acción urbanística. En la misma ley, e inmediatamente del último párrafo antes transcrito, se declara esto:

"Entre los nuevos conceptos merecen señalarse los arbitrios sobre ordenación urbanística y sobre incrementos del volumen de edificación....El segundo, completamente nuevo en nuestro ordenamiento, contempla la posible modificación individual de planes u ordenanzas, en correlación al mayor rendimiento o utilidad que obtenga el propietario".

Y de ahí que correlativamente sea la vía tributaria la empleada también a los efectos de estimular la propia acción de los particulares, a través de un régimen nada nuevo en nuestro D^h histórico y positivo, ya que como puede confirmarse en otra parte de este mismo trabajo, esa acción tributaria que por la suma de los beneficios aplicados a distintos tributos estimula la iniciativa de los particulares tiene lejanos antecedentes desde las primeras manifestaciones legales en el siglo pasado de las normas de ensanche y reforma interior de poblaciones. Es por tanto la vía tributaria estricta, o sea, la impositiva propiamente dicha, aquella a la que se recurre con preferencia y predominio por la Ley del Suelo de 1.956, tanto en su vertiente activa, de recaudar mayores ingresos por la misma, como por la vía pasiva o de posible pérdida de los mismos, siempre que esto vaya a compensar los sacrificios asumidos voluntariamente por determinados particulares. Si a todo esto cusaro añadimos una opinión tradicional de bastante peso sobre la escasa eficacia de las cont. especiales a la ^{que la} misma exposición de motivos, en uno de los párrafos citados, alude como una -por no decir, la más importante- de las novedades introducidas el resultado no podía ser otro que el que la ley recoge.

¿En qué consisten las novedades introducidas por la Ley del Suelo en el régimen común previsto de las mismas en la Ley de Régimen Local? Pudo de pronto es destacar la pretenciosidad de la ley del Suelo que incluye un artículo como es el 181 similar al 434 de la segunda ley, y que en sus primeros párrafos, por ser reiterativos de este último son superfluos, ya que en realidad debía de haberse referido únicamente a aquello que le singularizaba como es su apartado c). En relación con las cont. especiales solo es su art. 183 y el ap. 2 del art. 188 los que se refieren a las mismas, que dicen así:

1. Cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas o se provocaren de un modo especial por las mismas, aunque no existieran aumentos determinados de valor, la imposición por contribuciones especiales será como máximo del 90 por 100 del coste total con carácter uniforme.
2. No serán de aplicación las limitaciones establecidas en el art. 470 de la Ley de Régimen Local."

En cuanto al ap.2 del art.188, dice así:

"El recargo extraordinario del 4 por 100 sobre la cont. territorial será compatible con las contribuciones especiales por las obras y servicios de primera instalación e incompatibles por tanto solamente con las de conservación, entretenimiento y modificación de las obras y servicios, ya existentes y que se realizasen durante el período de exacción del recargo, cuya implantación requerirá acuerdo del Ayuntamiento en que para cada polígono opte por una u otra exacción".

Vayamos con el art.183 y su referencia con el régimen general y común. Por de pronto, destaca en este artículo el contrasentido de tantas otras precedentes que han quedado recogidas en este trabajo, en el sentido de que su intento de innovar por un lado choca con la misma referencia a un régimen vigente que está en contradicción con aquella misma innovación. Basta fijarse en el texto transcrito para confirmar esto: por una parte, en su principio, coloca como motivo de las cont. especiales el beneficio especial, es decir, pareciendo u omitiendo "el aumento de valor", con lo que la ley recoge las críticas y orilla la principal dificultad de la eficacia de las cont. especiales, la del aumento de valor. Pero extrañamente más adelante incluye esta referencia al aumento de valor, que no tiene ninguna razón de ser sino como reflejo y fuerza de un pasado histórico-normativo, que era y es justamente contra el que intenta ir la primera parte destacada. Se produce ese mimetismo que en el estudio de la parte histórica hemos puesto de relieve: los textos van pasando de época y se recogen en los nuevamente promulgados, conservando toda su forma antigua. Insistimos en que la referencia a que "se provocaren de un modo especial por los mismos, aunque no existieran aumentos determinados de valor..." no tiene ninguna explicación dentro de un texto normativo que como el de la ley del suelo tiene a omitir toda alusión a tal noción de aumento de valor, como se comprueba por su falta de referencia al tal aumento de valor como motivo o causa de estas contribuciones. Realmente este art.183 es una copia literal del art.45I, ap.b) de la ley de Régimen Local que si bien en este tiene sentido, deja de tenerlo en aquella, dado que dicho art.45I contempla las dos causas o motivos de tales contribuciones como son: el aumento de valor (ap.a)) y el beneficio especial (apartado b)), mientras que ese art.183 solo se refiere al beneficio especial, dándose una vez más prueba de ese repetido comportamiento de nuestros reformadores de las Haciendas Locales que intenta innovar copiando del pasado, sin darse cuenta de que las innovaciones para serlo requieren ser totales y no meros remiendos de textos precedentes. ¿qué puede representar esa referencia dentro de un contexto normativo que ignora el mismo supuesto incluido el que alude? Para nosotros es obvio que resulta superflua la misma así como la agregación de la que forma parte: esa referencia a que se provocaren especialmente las obras, que no ayuda más que a la confusión, enturbiamos un texto que sin ellas hubiera sido enormemente claro y entonces, si innovar, sin condicionantes.

La primera innovación del art.183,1, en su primera parte es imperfecta aunque claro es su mandato de que como origen y causa de las cont. especiales aplicables en el ámbito de la ley del Suelo es único y no doble como en el régimen común de la Ley de Régimen Local. Solo juega el beneficio especial y desaparece como causa el aumento de valor. Al final de este mismo ap.1. se establece otra innovación, aunque su redacción deja también que cesar, por la inclusión de la referencia "al carácter uniforme". Es evidente que tácitamente este apartado se remite o se está remitiendo, o tiene presente en su dictado, el art.467,1. de la ley de Régimen Local que en relación con las cont. especiales por aumentos de valor señala los topes de su repercusión, aludiendo a dos conceptos: al 90% del aumento de valor y al coste total de las obras e instalaciones. Con el art.183 desaparece también este último, lo que a su contrario, quiere decir, que lo pagado por cont. especiales puede superar el coste de las obras, pero, como, y aquí aparece una objeción importante, el aumento de valor no se toma en cuenta, como ya hemos dicho, resulta que el problema radica sobre qué se aplica ese 90%, ya que si ese art.467 está pensado para las cont. especiales por los aumentos de valor y la ley del Suelo los contempla, la conclusión es que tal porcentaje no puede aplicarse al punto considerado. Pero entonces ¿cuál es la solución? La respuesta nos la da el mismo art.183,1: el porcentaje del 90% se mide en relación con el coste total, con lo que de su posible referencia al art.467 de la L.R.L. solo se coge la referencia al coste y no al aumento de valor, lo que es lógico dada la omisión, repetimos, de este último concepto. También podría entenderse que la referencia es al art.470, al que este art.183 venaría a corregir en un doble plano: por una parte, al tipificar un nuevo metro de medición de la repercusión del coste de las obras, para lo que se abandona el criterio de los 4/5 de ese art.470, tomándose ese porcentaje del 90%, y por otra, por cuanto su ap.2, suprimiría las restantes limitaciones de ese art.470 según cuales son las obras realizadas, en función de las cuales se gradúa el porcentaje de repercusión del coste de las mismas. Esta última interpretación es la más concorde y armoniosa, dado que al suprimirse la referencia al aumento de valor, carece de sentido entender que pueda referirse en algo este precepto de la Ley del Suelo y porque esa referencia expresa en su ap.2 al art.470 puede sobreentenderse como tácita la hecha en su ap.1. mucho más si consideramos que este precepto se incluye dentro de la sección dedicada a las cont. especiales por beneficio especial que es a las que se refiere expresa y únicamente la Ley del Suelo.

Conviene tener presente en la memoria este art.470 como el anterior-469-ya que es sobre ellos sobre los que actúa la innovación del art.183, estableciéndose un régimen fuertemente uniformista que se explica por razones de eficacia: nada de considerar las distintas obras que puedan realizarse para en función del mismo establecer una repercusión porcentual distinta ni nada de tener en cuenta las distintas medidas del coste a repercutir según cuales fueran las obras realizadas, con esa minuciosidad tan

propia de la ley de Régimen Local, sino que con carácter uniforme, y por tanto, para buscar una mayor rapidez en la aplicación así como en la eficacia de las cont.especiales se eliminan todas esas distinciones, imponiéndose un régimen único, con solo un tope: que la repercusión no puede superar el 90% del coste total de las obras. Al establecer tal tope se gana en celeridad lo que se pierde en detalle aunque la cuestionabilidad de esto es de plantear en el estudio del régimen común y no aquí.

Resumiendo podríamos decir que las innovaciones de la ley del Suelo respecto de la ley de Régimen Local consisten principalmente en dos, aunque la primera destaca con sobrenmanera sobre la segunda: la unificación de las cont.especiales en una sola clase quedando por autonomía denominadas cont.especiales sin que quepa hablar de ellas de distintas clases como para lo que ofrece base la ley común de nuestras corporaciones locales, y la unificación de los criterios de reparto, concentrándose en un porcentaje del coste total de las obras, que como máximo, no podrá superar del 90%.

Vistas estas innovaciones cabe que nos preguntemos por el carácter total o parcial de la regulación de las mismas si consideramos que un precepto difícilmente podrá imponer todo un régimen, mucho más cuando este ha venido caracterizándose con tanto detalle como particulariza a la normativa legal de las cont.especiales en la Ley de Régimen Local; por ejemplo su art.470, ya citado, contiene por un lado esas limitaciones a que se remite el art.183,2 de la Ley del Suelo, pero también contiene una segunda parte donde tipifica otro tipo de limitaciones que no se sabe hasta qué punto están resguardadas de esacrogación del art.183 de la Ley del Suelo o no lo están; es la segunda parte relativa a la participación de los intereses público y privado en las obras e instalaciones realizadas. ¿Hasta qué extremo no pueden juzgarse limitaciones, como a las que se refiere el ap. 2 del art.183 de la Ley del Suelo?. Si no lo son se aplicará tal previsión a falta de una norma en contrario?. Insistimos en que un solo precepto dedicado al régimen de cont.especiales hace pensar en su complemento recurriendo a las previsiones de la Ley de Régimen Local, aunque la unificación de clases que la ley del suelo efectúa plantea un fuerte obstáculo a tal recurso, aunque no a las normas comunes relativas a ambas clases incluidas en la Ley de Régimen Local. En cualquier caso, resalta otro contrasentido de esta ley porque no cabe si acusar de descuido o negligencia legislativa o de los reformadores, introducir una novedad tan sustancial como es la de la unificación de clases, creando un único tipo de cont.especiales, y admitir la aplicación subsidiaria de una normativa que se quiera o no está pensada para un régimen al menos doble de cont.especiales. ¿Hasta qué punto puede el legislador de 1.956 creer que ha resuelto todo instituyendo la unificación y limitándose a establecer regla tan corta como la del mismo art.183, en sus dos apartados?. El tope máximo de repercusión del 90% está implicando la simultánea vigencia de unos criterios distributivos que gradúan tal porcentaje en función de los mismos, ¿aplica esto la vigencia de la L.M.L.L.?

Por lo expuesto, la regulación de la Ley del Suelo se nos ofrece harto insuficiente como si bastara con introducir una reforma radical para pasar por entendido sustituido todo el régimen común. Parece como si el legislador se hubiera sentido más atraído por una novedad que por el régimen que a ésta se le acompaña para hacerla más eficaz y viable. Como si hubiera querido lograr el mérito fácil con la simple inserción de un precepto que por sí mismo deroga y sustituye el régimen tradicional de nuestras cont. especiales, con el contraste, aún mayor es que al tratarse de una ley especial, el nuevo régimen se superpone como veremos en los casos a que la misma se refiere, con lo que la especialización venía a agravar las deficiencias del régimen general, deficiencias multiplicadas por las mismas razones de su generalidad, que al mismo tiempo reducen la misma eficacia de la innovación comentada, que solo como precedente como modelo podría tener algún interés respecto del régimen común.

Casos de aplicación de la regulación de las cont. especiales prevista en la Ley del Suelo.

Esta aplicación puede analizarse desde distintos planos: doctrinal, y jurisprudencial. Aquel se mueve tanto en el plano de la regulación existente como de su extensión—o sea, de la fuerza que como modelo puede tener la previsión legal del suelo—y la jurisprudencia se monta en base a consideraciones aplicativas—cuándo y por qué son aplicables las cont. especiales previstas por esta ley especial—. Empezando por este último diremos que ha una declaración jurisprudencial reiterada y uniforme en orden a sostener tal aplicación si la ley se ha aplicado, o lo que es igual, solo cuando la Ley del Suelo se ha aplicado es cuando podrán tener aplicación las contribuciones especiales, tal como en ella se alinean, no cabiendo un intento extensivo de aplicación en el sentido de que los entes públicos habilitados para el cobro de cont. especiales acudan a ella por las mayores facilidades—cuantitativas y cualitativas—que tal régimen presupone; así una sentencia de 11 de noviembre de 1.963 recuerda que como las cont. especiales previstas en la ley del Suelo tienen un carácter complementario de las de la Ley de Régimen Local, solo serán aplicables a los supuestos previstos en la misma o sea "a planes de urbanización, ensanches de poblaciones y reformas interiores, etc" (recogida en la obra de Agúndez, Mateo y Sáinz de Robles, ya cit. pág. 1.779), lo que a sensu contrario significa que no podrá aplicarse cuando se trate de alguno de los supuestos ahí no citados, o sea reformas parciales, obras en determinadas calles o zonas interiores, etc. Otra sentencia de 23 de junio de 1.966, recogida por J. González Pérez en sus comentarios a la ley del Suelo, reitera esta necesidad de un plan de ordenación o proyecto de urbanización de los que sean ejecución las obras que devengan cont. especiales, diciéndose expresamente en orden a la aplicación prevalente de la Ley del Suelo lo que sigue:

"Criterio acorde con el seguido por la reciente Sent. de esta Sala dictada en cuestión idéntica sobre las obras objeto del presente recurso, con fecha 31 de marzo último, sentada anteriormente en la de 4 de marzo de 1.965 y 22 de diciembre de 1.961, sosteniendo que la aplicación de la ley del Suelo requiere la concurrencia o existencia de un plan de ordenación urbana definitivamente aprobado, que las obras se hallen comprendidas en proyecto de primera o nueva urbanización, o de reforma interior, o extensión tramitados conforme aquella y con sujeción a los requisitos que la misma establece; circunstancias que no concurren para imponer el régimen económico de soporte de cont. especiales en la medida o proporción señalada en la Ley del Suelo repetida, debiendo, en consecuencia, regularse la aportación particular por las normas previstas de la Ley de Régimen Local".

Tan claro pronunciamiento nos quitaría y sería suficiente como prueba de una jurisprudencia que consiera que todo lo previsto en una ley responde a un mismo espíritu, por lo que no puede tener aplicación independiente como piezas separadas. Las cont. especiales según esta jurisprudencia tal como están previstas en la Ley del Suelo aparecen como recursos o instrumentos complementarios de todo lo demás en ella previsto, por lo que solo pueden tener aplicación cuando las demás previsiones tengan también su aplicación. De no ser así, las normas a aplicar y por tanto las cont. especiales admisibles son las incluidas en la Ley de Régimen Local, puntualización destacable dado que recopilación tan laboriosa como la del Código de Administración Local y de Urbanismo dirigido por el prof. García de Enterría, con un equipo de colaboradores (Rev. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1973, 2ª ed.) no alude para nada a este régimen de la L.R.L. como si el corpus de normas concernientes a las cont. especiales en la Ley del Suelo fuera tan completo que no requiriera tal ayuda; curiosamente en el art. 130 de la misma, en una nota a pie de página se reenvía a los arts. ya transcritos 181, 183 y 188, como si con tal reenvío ya estuviera completo el citado cuerpo normativo, y lo mismo sucede cuando nos enfrentamos con tales artículos, en cuyas notas a pie de página está ausente toda remisión a la ley de Régimen Local, de no ser la hecha en los propios textos legales.

Al tener por tanto su propio ámbito de aplicación, que es el de la misma zona material afectada por la ley del Suelo, seguirá en vigor sin que la misma afecten las posibles modificaciones del régimen general o común de la L.R.L. y así otras sentencias recuerdan esta vigencia por encima y allá de tales modificaciones o derogaciones del régimen general; así las citadas por J. González Pérez (sus comentarios, ya mencionados) de 23 de marzo de 1.965, 22 de febrero y 23 de junio de 1.966, que se hacen eco de las previsiones de la Ley 48/1.966, modificativa de la L.R.L., y que sin embargo dispone expresamente, lo que se ha recogido por tales sentencias, que "lo dispuesto en este artículo-9, 2ª, no es aplicable a las contribuciones especiales que pueden imponerse de conformidad con lo regulado por la Ley del Suelo, que se regulan por lo que allí establece". Precepto que tiene un cla-

re entronque jurisprudencial en cuanto viene a confirmarla en el sentido en que se había ido manifestado desde la entrada en vigor de la referida Ley del Suelo.

También en la esfera de la jurisdicción económica-administrativa nos encontramos con alguna aclaración en el mismo sentido, como es la del Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Bilbao, de 31 de enero de 1.970, aclarando inaplicables las cont.especiales, tal como están previstas en la Ley del Suelo, por cuanto la obra por la que se devengan se hace

"en calle abierta al tráfico hace muchos años, no pudiendo calificarse la obra proyectada como de nueva o primera urbanización-transformación de terrenos no urbanizados o rústicos en terreno urbanizado mediante la apertura de calles y plazas, con previsión de los servicios fundamentales, etc., ni de extensión, urbanización zonas entre el casco urbano y el límite del término municipal...ni tampoco de reforma interior, por tratarse de acondicionamiento de una sola calle y no tratarse de un proyecto general a que afecta una determinada zona..."

Completamos su razonamiento este Órgano con una frase con la que culmina su argumentación de exclusión de las cont.especiales que pretendían recaucarse de la esfera de la Ley del Suelo y si en cambio su sujeción a la Ley de Régimen Local, que dice que caso que las obras no se han programado conforme con dicha ley del Suelo, aún cuando las obras realizadas no merecen ninguna consideración de las previstas en tal ley, no pueden aplicarse las cont.especiales previstas en la misma.

Carácter secundario de las cont.especiales para la Ley del Suelo:

No ya solo por su simple y corta referencia a las mismas, sino por su configuración, tales contribuciones no se contemplan como recursos financieros potenciales para la ejecución de los planes urbanísticos. Aparte de la breve cita de los preceptos relativos a las mismas, la Ley del Suelo imagina o prevé otros sistemas de participación de los administrados en los gastos producidos por los citados planes. El por qué la norma recurre con prioridad a otros potenciales recursos antes que a un replanteamiento de la estructura de dichas contribuciones es algo que no podemos deducir por presunciones; solo nos cabe dejar constancia del tal hecho que se revela cuando circunscribe la aplicación de las cont.especiales solo a uno de los sistemas previstos en la misma de actuación urbanística (cap.II: sistemas de actuación, del tít.III: Ejecución de planes), sistema que además conoce a las cont.especiales como recursos complementarios del que en él es principal, como es la cesión de vias. El art.130 dispone que :

"1.Las obras de urbanización que se ejecutaren bajo el régimen de cesión comportarán la aplicación de contribuciones especiales".

Y anteriormente, el art.113 dispone:

"3.Si el plan de ordenación no precisare el sistema que haya

de seguirse en un polígono o no lo acordare el órgano -
gestor de la urbanización, tendrán carácter preferente:

- a) el de cooperación, cuando se trate de sectores o vías
de nueva urbanización; y
- b) el de cesión de viales, con imposición de cont. especia-
les cuando se trate de sectores parcialmente urba-
nizados y calificados."

Es evidente que de este precepto puede deducirse que en la Ley del
Suelo no se ven las cont. especiales como esos recursos económicos suscep-
tibles de financiar los elevados costes de las actuaciones urbanísticas,
ya que las cont. especiales entran solo en un sistema que justamente es a-
quel que se aplicará en "sectores parcialmente urbanizados y calificados".
Por el contrario, en aquellos otros sectores en los que la urbanización rea-
lizable es la total, y por consiguiente, los gastos producidos por la misma,
son mínimos, no se prevé su aplicación. Para estos casos, la ley perfila o-
tro concepto, como es el de "gastos de la urbanización". De aquí podríamos
obtener la base sobre la que la ley se mueve en torno a la configuración
de estos gastos, como cuota de participación de los interesados y beneficia-
rios de las urbanizaciones, y de las cont. especiales. Si la ley no prevé la a-
plicación de las cont. especiales cuando se trata de obras de urbanización,
o sea, las que tienen por objeto la formación de suelo urbano, ya que este
conforme al art. 63 de la ley no solo son los urbanizados, sino también a-
quellos "que sin urbanizar, se hallaran enclavados en sectores para los que
ya existiere aprobado Plan parcial de ordenación", es porque está pensando
que para esas obras que son las que deben de llevarse a cabo precisamente
sobre esos terrenos calificados como "suelo urbano" sino en los de "reserva
urbana":

art. 64: "Constituirán el suelo de reserva urbana los terrenos -
comprendidos en un Plan general de ordenación para ser
urbanizados y no calificables de suelo urbano..."

O sea, terrenos que no poseen los mínimos urbanísticos sobre
los cuales realizar aquellas obras que podrían calificarse de mejora y en
consecuencia ser posible causa de cont. especiales. Fijémonos que la califi-
cación de "reserva urbana" presupone la necesidad de realización de cier-
tas obras que justamente se califican de "urbanizadoras", por cuanto ellas
no tendrán otro objeto que convertir en "urbano", un suelo que hasta su e-
jecución no lo era. Lo curioso es que según la Ley del Suelo tales obras
pueden existir solo sobre el papel-- en grado de previsión, como es la e-
xistencia de un plan de ordenación-- en cuyo supuesto el suelo es urbano,
como ya hemos visto, por expresa declaración legal del art. 63, 1, c). Por e-
so, entre los terrenos que considere como de suelo urbano, cita los viales,
es decir, a calles y plazas. Ahora bien, el apartado 3º del art. 63 define
lo que debe entenderse por solares:

"...las superficies de suelo urbano aptas para la calificación

178
y urbanizables con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si este no las concretare, se precisará que la vía a que la parcela se frente se lugar tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público".

lo que se reitera por el art. 67:

"1. El suelo urbano estará sujeto a la limitación de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela por contar con los servicios mínimos de urbanización a que se refiere el artículo 63, mereciere la calificación de solar".

De ahí que este último artículo, complementando asimismo la disposición en el 63, disponga que:

"los propietarios de terrenos de suelo urbano deberán:
a) ceaser los terrenos viales y de parques y jardines y ceaser la urbanización del mismo y en la proporción a que se refiere el art. 114".

Todo lo cual indica que para poder edificar es preciso que los terrenos tengan la condición de "solares", lo que previamente exige que estén "urbanizables", o lo que es igual, que dispongan de los servicios citados anteriormente, servicios que ya poseen aquellos terrenos que por estar urbanizables cesen cooperar mediante la cesión de las partes de aquellos destinados a viales, ya sean calles o plazas. A través de esto, las cont. especiales presuponen la existencia de tales servicios, como presuponen según esta idea del legislador del suelo, la existencia de terrenos urbanizables, sobre los que se realizan determinaciones, obras que en nada afectan a su urbanización. De ahí la incongruencia de la ley del Suelo en el apartado del artículo, ya transcrito, remitiéndose al art. 114, cuando en este se contempla una forma de cesión de terrenos que nada tiene que ver con aquella cesión que dicho art. 67 enuncia, limitada únicamente a la de viales, pero no a los terrenos en general, con objeto de urbanización, como preceptúa ese art. 114.

Por esto, las cont. especiales en la Ley del Suelo se configuran más como cont. de mejora, propiamente dichas, que como tales cont. especiales a pesar de que en la misma hay una amplia base para que su ámbito se hubiere ampliado extraordinariamente, por las siguientes consideraciones: la misma ley al enunciar sus objetivos o fines, incluye y cita entre ellos;

art. 1º: "2.º) impedir la desigualdad en la distribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos.

3.º) afectar el aumento de valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización."

La Ley prevé asimismo unos planes parciales y especiales cuyo mera descripción es indicativa de una hipotética causa de cont. especiales, co-

no "los planes y proyectos municipales de ordenación y urbanización que no abarcaran la totalidad del término, se calificarán de reforma interior o de extensión", a que se refiere el art. 12, cuyo desarrollo es alusivo a unas obras que perfectamente son encajables como supuestos devenables de cont. especiales:

"Serán planes o proyectos de reforma interior los concernientes al caso urbano y encaminados a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes"

Lo mismo puede decirse de los llamados "planes especiales", a que se refiere el art. 13:

"...el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, ..., saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas."

Que se completa y desarrolla por los artículos siguientes, 14 al 20 en donde se contemplan unas obras que típicamente son las que originan contribuciones especiales. Lógicamente ante estos preceptos surge la duda de si en ellos tendrá entrada el régimen común de las cont. especiales, tanto en cuanto a su posibilidad como en su régimen jurídico, ya que al estar previstas tales obras en la ley del Suelo frente a ellas nace una alternativa: primero si son aplicables las cont. especiales, y si lo son, bajo qué régimen, el de la misma Ley del Suelo, o por el contrario, el de la Ley de Régimen Local. Insistimos en que se trata de obras distintas a las que el art. 113 prevé y aplica cont. especiales no solo por regularse en distintas partes de la ley, sino por cuanto esas obras que integran el contenido de los planes parciales tipificados en los citados artículos 13 al 20, no aluden para nada a tal posibilidad.

Más aún, la misma Ley configura una escala o serie de valores, de cuya existencia y determinación se desprende la mayor facilidad que en la misma se monta en obra a pasar repercutir los gastos de ciertas obras públicas sobre los aumentos de valor por ellas producidos. Bien es cierto que tales aumentos de valor-calificaciones expresamente de plusvalías en algunos artículos de la misma—se producen tanto como efecto de ciertas obras como de las posibilidades de edificación que el plan correspondiente de ordenación fija y señala a los distintos precios, con lo que dichas plusvalías no son obra únicamente de obras materiales, sino de facultades que el plan reconoce al propietario de los terrenos. Es aquí donde podría verse otra aliada del autor de esta ley para superar el horizonte tradicional de las cont. especiales como recursos financieros del coste de determinadas obras, dado que los planes de ordenación urbanística tienen un fin mayor que el simple de realizar unas obras públicas, su coste o la participación en el mismo debe de realizarse por otros conceptos que los motivadores de tales contribuciones, como puede ser entre otros el de la proporcionalidad entre tal participación y las plusvalías o aumentos de valor experimentados por los terrenos sujetos al plan.

Más como entre ambos sistemas, llámese uno de cont.especiales, llámese otro de gastos de urbanización, existe más de un vínculo, la consecuencia es la confusión y no la claridad, ya que no se aprecia bien en virtud de qué título, distinto al de las cont.especiales, legitima el cobro de esas cuotas en concepto de pago de gastos de urbanización. Basta con leer el art. 115, donde se regula el sistema de cooperación, para el que no se prevén como subtipos cont.especiales, para apreciar en él una idea en cierto sentido coincidente con la de las cont.especiales; dicho artículo habla de que "...los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o manzana deberán... contribuir económicamente a las obras de plazas y grandes avenidas proyectadas en proporción al valor de los solares resultantes de la reparcelación", lo que tiene una gran semejanza con la provisión legal relativa al sistema de la cesión de viales con cont.especiales; el art. 129, que se remite para que no haya dudas al art. 116 que complementa el citado 115. En la cesión de viales, se pagan cont.especiales además de "...ceder al Ayuntamiento los terrenos viales y los destinados a parques y jardines...", y en el sistema de cooperación, se contribuirá económicamente por los propietarios conforme al valor, junto con la cesión por parte de los propietarios de las superficies para viales y para, parques y jardines públicos; la diferencia parece residir únicamente que en un caso expresamente se cita a las cont.especiales, mientras que en el otro se habla genéricamente de "contribuir económicamente...", sin decir por qué título.

Aún reconociendo que en el fondo, hay un solo cambio nominal, ya que la razón causante de estas contribuciones económicas es la misma de la cont.especiales, lo cierto es que tal cambio ecota y confirma todo lo que venimos exponiendo: el claro propósito del legislador del suelo de escapar-se del ámbito tradicional de las cont.especiales, como sea, sea reparar que en el fondo solo cambia el nombre persistiendo el mismo fondo, aunque con tal cambio el mismo se habilita para escapar-se de la normativa local y establecer unas normas que nada tienen que ver con las homónimas relativas a las cont.especiales. En lugar de enfrentarse con estas últimas, se limita primero a introducir unas modificaciones en el régimen común, con tan escasa normativa que en lo no modificado debe entenderse vigente la normativa común, y segundo, deroga incluso éste para la mayoría de los supuestos previstos en ella y referibles a contribuciones económicas que los propietarios de los terrenos deberán abonar en concepto de compensación por los beneficios que reciben de las obras implicadas en los planes de ordenación. Se percibe un intento de evasión que repercute incluso en el mismo nombre frente al régimen común de las cont.especiales, yendo hacia la configuración de unas contribuciones económicas que no se siente la necesidad de precisar ni de calificar nominalmente y que parecen satisfacer los mismos objetivos del autor de la ley de hacer participar a los propietarios en los aumentos de valor experimentados por sus terrenos como consecuencia de los planes de ordenación urbana.

Naturaleza de los gastos de urbanización:

Es en cierto modo la identidad sustancial que hemos notado entre estos gastos y las cont.especiales la que justifica nuestra referencia independiente a estos gastos que como también ya hemos visto son así denominados expresamente (art.18, apartados transcritos), en el art.114,3:

"Los propietarios pagarán ofrecer y los Ayuntamientos aceptar que el pago de los gastos de urbanización a cargo de los primeros."

Insistimos en que este art.114 es el que más similarmente configura estos gastos de urbanización con los rasgos propios de las cont.especiales; basta fijarse en su primer apartado, para confirmar esto, donde vemos empleada una terminología harto parecida con la de tales contribuciones:

"1. Los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles...."

Encontramos este párrafo perfecto para definir/conceptualmente a las cont.especiales, ya que en lugar de restringir estas a los meros aumentos de valor-postura tradicional-, este texto habla genéricamente de "beneficios", lo que es incluso más amplio que el término de "beneficios especiales". Las palabras airíamos que son las mismas que sirven para legitimar el cobro de cont.especiales: como "justa compensación" a unos beneficios, se impone el pago participacional "en el costeamiento de las obras..."

Para buscar su posible y en principio hipotética diferenciación hay que recurrir a la terminología; si se habla de gastos de urbanización, será preciso averiguar cuáles son tales gastos, lo que nos llevará a ampliar tal terminología y poner en su lugar estos: gastos de las obras de urbanización. Aún hasta aquí el procedimiento es el mismo que el aplicable a las cont.especiales: también en éstas son las obras las que las condicionan, de forma, que primero, genéricamente una alusión a tales obras, y después y en segundo lugar, una precisión de las mismas, son las que motivan el cobro de las cont.especiales. Los gastos de urbanización serán los gastos motivados por las obras de tal carácter. Hasta este lugar no parecen que surjan inconvenientes u objeciones; la cuestión gira en torno a la naturaleza de esas obras de urbanización que a diferencia de las que motivan cont.especiales causan unas contribuciones económicas, sin más nombre, que sirven para compensar los beneficios por ellas producidos y como "contribución" (creemos que en el sinónimo de "colaboración") a los gastos producidos por dichas obras. Esta indicación si la juzgamos importante, porque por encima de todo, debemos destacar ya de salida, que la palabra "contribuir" está empleada por la ley, no en su sentido jurídico-tributario, sino por el contrario, en el corriente y primigenio, de colaborar o cooperar. Es precisamente esto lo que explica la autonomía de estos gastos o mejor dicho, de estas cuotas pagadas para compensar tales gastos frente a las cont.especiales: si este no fuera su sentido, sería imposible distinguirlos de las cont.especiales.

El acento puesto en las obras de urbanización nos obliga a rastrear su significado por la ley. Pero de pronto parece esta partir de una primera separación entre planes de ordenación urbana y "proyectos de urbanización" (art. 6, 3º). Estos proyectos parecen distinguirse de los planes en su carácter local y municipal, ya que mientras estos pueden ser: nacional, provinciales, comarcales y por supuesto, municipales, los proyectos de urbanización aparecen incluidos en dicho artículo del modo siguiente:

"El planeamiento municipal y comarcal se desarrollará en planes generales y parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización, destinados a la ejecución de aquellos".

Encontramos no obstante una imprecisión, al hablar de "ejecutores de aquellos", ya que no sabemos si con tal expresión se alude por la ley a los planes de superior ámbito territorial que se ejecutarían a través de estos planes inferiores territorialmente o si más bien estos proyectos de urbanización junto con los planes parciales sirven además para ejecutar los planes generales municipales y comarcales. A esto hay que añadir, que sin hablar expresamente de "proyectos de urbanización", como el párrafo citado, el art. 7, que tipifica los planes provinciales incluye en su contenido el "programa de actuación para el desarrollo de planes parciales, régimen del suelo y realización de las obras" (apartado letra g)). ¿Qué obras son éstas? cabría preguntarse, pudiendo responder que serían en principio las de ejecución de tales planes provinciales; no obstante la reacción es confusa, porque mal se puede comprender en un plan, lo que le supera, ya que la realización es material y no simple previsión; las obras se realizan fuera del plan, aunque se prevean en él. En cualquier caso, la falta de concreción y referencia expresa a la clase de obras, nos puede permitir argüir que que las mismas no son las de urbanización, aunque subsiste la duda. Lo malo es que el siguiente artículo-8-al contemplar los planes municipales emplea una terminología casi idéntica; también como parte de los mismos incluye "programa de actuación en períodos de cinco años, referente al desarrollo de los planes parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras".

El art. 10 inicia el contenido de los planes parciales de ordenación municipal y comarcal, citando entre los documentos integrantes:

"a) esquemas de los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado, transporte y en general, de los servicios mínimos obligatorios asignados a los municipios por la ley";

Nada se dice de su ejecución ni nada se indica del calificativo de las obras consistentes en realizar tales servicios.

Es el art. 11 el que aclara el significado del art. 6 ya visto, considerando a los "proyectos de urbanización" como los ejecutores de los planes parciales, a manera de última peana de una escala en la que cada plan, según su esfera territorial, va ejecutando a los de superior rango, siendo pues tales proyectos los encargados de "...llevar a la práctica..." el contenido de los planes parciales de ordenación municipal y comarcal.

Este art.11 nos ofrece la primera pista en nuestra búsqueda, ya que de él puede deducirse una primera identificación: las obras de urbanización son las incluidas en un proyecto del mismo nombre. Después el siguiente artículo vuelve a instaurar la confusión, ya que habla de forma sinónima para referirse a planes y proyectos municipales de ordenación y urbanización, cuando establece que los de tal naturaleza "que no abarquen la totalidad del término se calificarán de reforma interior o de extensión...", con lo que al mismo tiempo que se habla en términos equivalentes de "planes" y "proyectos de urbanización", frente a la hasta entonces, separación, se distinguen así tales de proyectos de urbanización: unos de ámbito total sobre todo el Municipio, y otros, de ámbito menor. En este art.12 puede deducirse que al sustituir el mismo la alusión a "proyectos de reforma interior" o de "extensión", las obras de urbanización pueden ser "obras de reforma interior" y "obras de extensión". Y por descripción del contenido de tales proyectos de reforma interior y extensión, hecha en los pár.2 y 3, de ese artículo, tales obras pueden ser las "encaminadas a sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación de estética, mejorar servicios públicos...". En el art.19 se habla de "proyectos de saneamiento", referentes a obras "en el suelo y subsuelo para mejorar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad", y sigue diciendo en su pár.2 que tales proyectos comprenderán:

"las obras de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, instalación de alcantarillado, drenajes, fuentes, abrevaderos, lavaderos, recogida y tratamiento de basuras".

Parece que estas obras integrantes de estos proyectos, constituyen una categoría especial como es la de "obras de saneamiento", distinguibles de las de urbanización. El art.41 se refiere de nuevo expresamente a "las obras de urbanización", así como a "urbanizaciones particulares" y al "urbanizar", lo que es lógico teniendo en cuenta que se inserta en un capítulo relativo a la "iniciativa y colaboración particular" en la formación de los planes. Es justamente en su ap. letra a), donde podríamos obtener algún nuevo dato concretizador del sentido de las "obras de urbanización", al referirse a los compromisos que se hubieren de contraer:

"...entre el urbanizar y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios de solares".

Si consideramos que "los futuros propietarios" son los adquirentes de los "futuros solares" es posible y admisible reconocer que tales obras pueden entenderse en virtud de esto, como aquellas que tienen por finalidad la conversión de los terrenos en "solares", o sea, serían aquellas obras cuyo objeto no sería otro que la adaptación y configuración de los terrenos a fin de que puedan tener la consideración legal de solares. Si el resultado se predetermina por la ley-la concepción de solar-, parece normal que lo mismo suceda en relación con las obras que le motivan.

Del art.63 así como del 67 podremos sacar nuevas estas en orden a los que pueden entenderse como "gastos de urbanización"; el primero considera como solares, aquellas superficies aptas para la edificación y ya urbanizables.

"...con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el plan, y si éste no las concretare, se precisará que la vía a que la parcela dé frente tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público".

Las obras de urbanización sería éstas, de pavimentación de calzadas, encintado de aceras e instalación de los servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público. Lo que se reitera por el art.67, y que complementa perfectamente este art.63, caso que si éste habla de los solares como aquellas superficies aptas para la edificación, porque están urbanizables, este 67 dispone que esas superficies no serán edificables-y por tanto, no merecerán la condición de "solares"-, mientras la respectiva parcela no cuente con los servicios mínimos de urbanización, "a que se refiere el art.63", ya mencionados. De ahí que el suelo de reserva urbano sea el comprendido en un plan general de ordenación urbana "para ser urbanizables" (artículo 64). Es obvio que de estos artículos es susceptible el concepto e idea de "obras de urbanización". Aquí acabaríamos nuestra investigación si no fuera porque en el art.67 se utiliza una palabra como es la de "parcela", que nos suscita dudas sobre si las citadas obras serán solo esas, porque precisamente para que pueda hablarse de parcelas es imprescindible que se haya producido la operación correspondiente que no es otra que la de la "parcelación". Los solares no existirán mientras no haya trazado de calles, o calzadas, aceras y esos servicios que la ley del Suelo califica de "mínimos" para que puedan considerarse terrenos urbanizables, pero al mismo tiempo, para que cuando existan tales servicios u obras, pueda darse tal calificativo de solar, es necesaria que el terreno esté "parcelado", o dividido en parcelas, para lo que es imprescindible la operación de parcelación, lo que nos lanza a los preceptos de la ley del Suelo aplicados a la misma para seguir con nuestras averiguaciones. Hasta ahora habíamos alcanzado un resultado: obras de urbanización son las ya citadas y susceptibles principalmente de los arts.63 y 67, pero ahora estamos ante su posible ampliación lo serán también las de parcelación, cuyos gastos serán los que los propietarios deberán compensar mediante sus contribuciones económicas?

Los arts.77 y 84 regulan las parcelaciones y reparcelaciones; el primero concibe a las parcelaciones como necesarias siempre que los terrenos sean dar frente a una vía pública o privada-la que será en todos los casos-. En cambio la reparcelación actúa sobre la parcelación ("Se entenderá por reparcelación la nueva división de terreno parcelado que se podrá imponer obligatoriamente por algunos de estos fines...". art.77,2), y con un

fin más específicos:

"regularizar la configuración de las parcelas; y distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación"(art.77,2).

Aunque independientes, todo plan de parcelación va simultáneo con otro plan parcial de ordenación urbana:

"No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística, sin que previamente haya sido aprobado un plan parcial de ordenación ... o se formen simultáneamente este, el plan parcial y el proyecto de parcelación..."(art.79,1).

De ahí que toda parcelación, al igual que todo plan, requieren la licencia de la autoridad competente, no estimándose solares"...los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones de este artículo..."(art.79,4), o sea, sin licencia. Con lo que la parcelación puede considerarse como simultánea con el plan, se forma que así como éste implica la realización de unas obras como son las llamadas de urbanización, aquella, la parcelación, también implica unas obras y unos gastos; el problema nuestro radica si tales obras con sus consiguientes gastos se involucran en las anteriores de urbanización o mismo deberá decirse de la reparcelación, ya que esta no es más que una revisión de una parcelación existente en orden a la consecución de los fines antes señalados. Lo que se deduce de los citados artículos es que la parcelación y reparcelación son operaciones divisorias, aunque no obras; con ellas se dividen unos terrenos, división que será la primera si es la parcelación se trata, y la segunda, si es la reparcelación. Por lo tanto, no se trata de obras; quizás, por eso, su realización independiente, aunque simultánea con las propiamente llamadas obras de urbanización; más si no son obras, su resultado viene a ser el mismo del de estas obras, ya que sin una parcelación o reparcelación autorizada, no podrá hablarse de solares, o sea, de terrenos aptos para la edificación, por lo que pudiera afirmarse que lo mismo que las obras de urbanización, estas operaciones de parcelación y reparcelación condicionan la configuración de los solares, y por tanto, condicionan a los propietarios de los terrenos a hacer uso urbanístico de ellos, por lo que para estas, y para viabilizar tal uso, deberán haber realizado tanto las obras de urbanización como las correspondientes parcelación y reparcelación. De ahí que los gastos de estas sean a cargo de aquellos:

"Los gastos de parcelación o reparcelación serán a cargo de los propietarios, en proporción al valor de las nuevas fincas resultantes"(art.84,1).

Es por esta vía de la acumulación, más que por la de la asimilación como los gastos de la parcelación y reparcelación se aproximan y hasta identifican con los demás gastos ocasionados por las obras de urbanización propiamente dichas, ya que no citamos expresamente por el art.67, sin embargo esta les presupone al aludir como hemos visto a la "parcela" y al exigir

-186-

la existencia de unos servicios que consideramos mínimos a los efectos de la urbanización, siendo el resultado último uno auténtico, o sea, que los propietarios afectados deban contribuir económicamente a los gastos ocasionados por unas obras como las que implican tales servicios y unas operaciones como las de la parcelación o reparcelación que condicionan la convertibilidad de los terrenos en solares. Y ambos gastos pueden entenderse englobados como motivados por la urbanización.

Las obras de urbanización son las que permiten la posterior edificación de forma que para que éste pueda llevarse a cabo, es condición imprescindible que aquellas se hayan ejecutadas. El art. III confirma este carácter sucesivo de unas y otras:

"El acuerdo de prioridades establecerá el orden en que deban ser urbanizados y edificados..."

Así como el art. II 2:

"El Ayuntamiento, siguiendo el orden de prelación acordado, concretará el momento en que haya de realizarse la urbanización, y su siguiente edificación..."

Disponiendo este último, en su segundo apartado lo que sigue:

"...cuando los propietarios asumieren el compromiso de anticipar íntegramente los gastos, incluso los de expropiación, si procediere, o de efectuar directamente las obras a sus expensas, podrán solicitar que se declare de interés inmediato la urbanización y edificación de un polígono o manzana,..."

Todo lo cual nos lleva a la fijación de la causa y del por qué los propietarios deban contribuir económicamente a los gastos de urbanización, entendiendo esta en un sentido amplio, englobatorio tanto de las obras de urbanización propiamente dichas, como de aquellas otras operaciones que consistan en obras materiales como las anteriores, tienen la misma repercusión, cual es en definitiva la de viabilizar unos terrenos para la edificación, lo que solo se conseguirá una vez que existan los servicios mínimos de urbanización y que los terrenos hayan sido parcelados o reparcelados, si alguno de los propietarios de las parcelas, no estuviera conforme con la primera división parcelatoria. Ahora bien, así como con los gastos de parcelación y reparcelación aparece claro su interés claramente privado, por lo que no resulta forzoso admitir su repercusión privada, ya que sobre todo la reparcelación se efectúa a iniciativa exclusiva de los propietarios afectados y precisamente para distribuirse entre ellos de mejor forma las cargas que implica todo plan de ordenación urbana, no acontece lo mismo respecto a los gastos ocasionados por las obras de urbanización, donde se está allanando a unos servicios que conforme la Ley de Régimen Local son susceptibles de devengar cont. especiales. Los servicios de apertura de calles, de pavimentación, de construcción de aceras, de alumbrado y de desagües, originan cont. especiales; en la ley del Suelo cuando se trata de proyectos de sa-

neamiento así como de reforma interior, por implicar sectores ya urbanizados parcialmente a lo que se refiere el art. 113, pueden aplicar tales contribuciones por tales servicios, siempre que se acuda al sistema de cesión de viales. Y es entonces cuando surge la pregunta: ¿por qué no en los demás casos? ¿por qué no pueden cobrarse cont. especiales y si en cambio contribuciones económicas de los propietarios afectados, si se trata de proyectos de renovación urbana total o parcial, en sectores no urbanizados o se acude a distintos sistemas de actuación como puede ser los de cooperación o de compensación? La única razón parece ser la de mayor repercusión del gasto o gastos de forma que mientras se aplicaren cont. especiales solo podría hacerse en los porcentajes y con los límites para esto señalados (que por lo demás son diferentes los marcados por esta ley del Suelo, de los que sobre el particular fija la Ley de Régimen Local, por lo que hace la eliminación de obstáculos que aquella ley hace, no se explica su afán reducir del ámbito de tales contribuciones), al no conceptuarse de tales, los gastos son enteramente repercutibles, quizás porque en ellos se vea un interés exclusivamente privado, idea que parcialmente puede rechazarse si consideramos que es precisamente el interés público que ofrece la materia y acción urbanísticas, lo que justifica la intervención administrativa a través de los planes y proyectos de acción urbanística, más el legislador parece partir de la premisa de que los planes benefician fundamentalmente a la iniciativa privada, al permitírsele la edificación, por lo que a ella se le deben imputar todos los costes. Basta escoger el art. 117 para darse cuenta de esto:

"Las obras de urbanización que harán de costear los propietarios serán las de explanación, encintado y pavimentación definitiva de las aceras y calzadas, alcantarillado, drenaje, alumbrado público y redes de suministro de agua, electricidad, y gas, si lo hubiere, plantaciones de arbolado y jardinería, elementos decorativos precisados en el planeamiento..."

Más que el quiera repercutirse en su totalidad, no quita para ver en tales obras su interés público, ya que las calzadas, calles y aceras, así como los jardines y árboles serán para uso de todos, por lo que solo por la vía indicada de que con ellos se beneficia principalmente los propietarios de los terrenos por tales obras urbanizadas, es por lo que se puede llegar a repercutirles en su totalidad los gastos ocasionados por dichas obras. En el fondo, creemos que en la configuración compensatoria de estas contribuciones económicas a estos gastos late la misma idea de las cont. especiales no explicándose cómo el legislador permite anclarlas en un terreno de naturaleza, sin calificarlas, y solo estableciendo para ellas una exigibilidad en principio injustificada por la mera idea compensatoria, mucho más cuando en ellos hay un interés público como lo hay en las obras financiadas con cont. especiales. Se explicamos sobre la reforma que del régimen tradicional se hace en esta ley de las cont. especiales. Solo se justifica por la mayor intervención reconocida a los particulares, responsabilizándose tanto de su gestión como de esa intervención, descargando sobre ellos la total ejecución de los proyectos urbanísticos, por una vía selegada tácita.

El legislador parece partir de un silogismo: dado que los propietarios de los terrenos afectados por las obras de urbanización son los más interesados en las mismas, a ellos debe de corresponder su total costeamiento sin perjuicio de reconocerles algún derecho de reintegro de gastos por obras que sería excesivo e injusto imputarles ("Los propietarios de los terrenos tendrán derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua, electricidad, y gas, con cargo a las empresas que prestaren los servicios salvo en la parte en que deban contribuir los usuarios.."art.117). Incluso, más aún: el legislador busca que las obras de urbanización se realicen por los mismos interesados, de forma que en este caso, su costeamiento se hace por la vía de su ejecución directa, como signo revelador de imputar también su ejecución a los que son los beneficiarios; no ya la carga económica sino la carga material de su realización, aunque esta admite fórmulas alternativas como las que alude el art.120, mediante una empresa mediadora que tendrá por objeto la urbanización, a la que deberán los propietarios afectados abonar ya en forma de cesión de terrenos ya en forma de cesión total o parcial de sus beneficios ("...de los beneficios económicos que les correspondieren"-120,2).

Aunque el legislador evite por todos los medios su calificación, y aunque nosotros hemos detectado una naturaleza sustancial idéntica con las cont.especiales, estas contribuciones económicas de los propietarios afectados por las acciones urbanísticas con base en la Ley del Suelo, se impone su calificación, aún reconociendo las enormes dificultades de tal tarea, dado que tal ley tiene a la colaboración continua y cesante de particulares con órganos públicos, facultandoles paralelamente para el percibo de tales cargas, con lo que estas pierden su naturaleza pública, dado que solo si se percibieran por entes públicos podrían calificarse de "cargas públicas", de naturaleza sui generis. Es aquí donde podemos hallar tanto fundamentos para atribuirles un carácter tributario o cuasitributario, como para negárselo, al mismo tiempo que por vía extensiva, se podría predecir lo mismo de aquellas que por autonomía recitan el nombre de "cont.especiales", pues si aquí resulta exagerado earlas tal carácter, aunque están previstas, en una ley como es esta del Suelo, con lo que guardarían la formalidad exigida por el art.27 de la Ley de Régimen Jurídico lo mismo que por la Ley General Tributaria, sin embargo su esencia se pone en función de un beneficio o unos beneficios que se estiman obtendrán los propietarios de los terrenos afectados por la urbanización en cuya compensación se hace tal imposición. La compensación les sirve de base, lo mismo que sirve para las cont.especiales, con la mayor precisión de que aquí lo que se produce ese beneficio o beneficios son como la ley califica expresamente "económicos", y por tanto, en consecuencia se ven verdaderos "aumentos de valor", que también se citan expresamente y que repercuten en los cambios de valor de los respectivos terrenos, que la ley tiene en cuenta como son los valores expectante, urbanístico y comercial.

Esas cargas existen cualesquiera sean los sistemas de actuación, pero todas las diferencias existentes entre ellos, en esto puede residir una de las razones de su no calificación legislativa: serán de la misma naturaleza las cargas cuando se imponga y perciban por una Junta de compensación que cuando se perciban por un órgano público de gestión? El art. 124 define el sistema de compensación:

"...aquel en que los propietarios de terrenos de uno o varios predios se unen con fines de urbanización, y en su caso, de edificación, con solidariedad de beneficios y cargas, bajo una gestión común..."

Lo que si parece claro, es que en todos los supuestos, se busca repercutir la totalidad de las cargas, aunque la naturaleza de éstas variará en función del sistema de actuación, y como en lo repercutido como gastos de urbanización entran partidas, por una parte, refleja de obras que pueden presentar intereses mixtos público-privados, y otras, de claro matiz privado como son las de la parcelación y reparcelación, en ese total de gastos repercutidos en concepto de urbanización, entran factores exclusivamente privados que imposibilitan una calificación de estricta carga pública, lo que asimismo ocurre al contemplarse algunos supuestos en que tales cargas se asumen en principio voluntariamente por los particulares, como es en el supuesto citado de las Juntas de compensación. Por esto, y con todas las reservas críticas, no podemos más que calificarlas de "cargas o contribuciones económicas sui generis", que en determinados aspectos presentan analogías con las cont. especiales, pero en cuya constitución parece haberse tenido muy en cuenta la estructura de estas contribuciones, como compensaciones de unos gastos que benefician a aquellas que las pagan u abonan, lo que se comprueba, aparte de lo ya expuesto, con lo previsto en el art. 136, donde se prevé la constitución de una asociación que tantas reminiscencias guarda con figura homónima de tales contribuciones:

"Para colaborar en la ejecución de Planes y proyectos de urbanización que se realicen por gestión pública, podrán constituirse asociaciones administrativas de los propietarios afectados..."

Las cargas se imponen cualquiera sea el sistema de gestión, pública o privada, como se deduce de los arts. 131 a 137, inclusive, donde se habla reiteradamente de obras y gastos de urbanización, así como de sufragar estos y de anticipos o reintegro de cantidades que corresponden satisfacer a los propietarios, términos todos escapistas, evasivos, imprecisos y sumamente genéricos, que revelan una y otra vez, el propósito del legislador de evitar intencionalmente toda calificación o enajene. A nuestro pesar, no podemos más que insistir en tal denominación, por cuanto la mínima aproximación a una conceptualización científica de las mismas nos llevaría al camino de las cont. especiales, con las que tienen más elementos de conexión, lo que iría en contra del propósito de la ley que parece buscar a todo trance salirse del ámbito de tales contribuciones.

Relación entre las cont.especiales y las cargas en concepto de contribuciones especiales a los gastos de urbanización:

Este epígrafe solo tiene justificación desde la perspectiva anterior a sea, desde el reconocimiento de la distinción de ambas figuras, por muchas analogías que entre ellas existan. Aún en los casos de gestión pública, pocas veces la ley del Suelo habla personificando a la entidad pública municipal, como Ayuntamiento, admitiendo tal gestión bien en forma directa bien en forma indirecta, o concesional. En cambio, cuando contempla en su art.183 la posibilidad de percepción de cont.especiales se refiere expresamente a los Ayuntamientos. Admitida la diferenciación, se producen ciertas consecuencias, algunas paradójicas, a las que ya aludíamos al comienzo de esta parte relativa al estudio de las cont.especiales en la Ley del Suelo.

La razón de estas paradojas, la que justifica la relación que establecemos en este epígrafe, radica en la siguiente: los Ayuntamientos pueden recurrir a los distintos sistemas de financiación, bien al percibo de cont.especiales, con los límites de esta Ley del Suelo, o bien por el contrario al percibo de las cargas por gastos de urbanización, con las consecuencias de que si recurren a las primeras, los obligados al pago no tendrán derecho a los beneficios fiscales que para los que pagan las segundas se establecen en los arts.189 y 190, de la misma ley. Estas consecuencias son tan importantes que los propietarios afectados pueden tener mayor interés en solicitar su pago, antes que el de las cont.especiales, por cuanto haciendo aquel, disfrutará de las bonificaciones tributarias marcadas en tales artículos, produciéndose la circunstancia paradójica de que tales propietarios soliciten pagar más de lo que han pagado en concepto de cont.especiales, siendo este uno de los pocos casos que pueden encontrarse en el campo del Derecho en que los propios obligados acentúan el peso de su carga, que tienen pagar más de lo que han pagado, aunque claro está tal caso de pago no se hace limpiamente y sin motivos, sino tan solo por gozar de las bonificaciones señaladas consistentes en:

"...el 80% de las cuotas del Tesoro de la Contribución territorial urbana, con sus recargos, y el importe de los arbitrios locales, ordinarios y extraordinarios, que recayeren sobre edificaciones en los terrenos por razón de los cuales costearán las obras.

.....

El plazo de goce del beneficio será de diez años, como mínimo...y podrá ser ampliado hasta un máximo de veinticinco.."

(art.189, para los casos de urbanizaciones nuevas; si fueran de reforma interior entonces según el art.190, el beneficio será la diferencia de la cont.territorial urbana, con sus recargos, impuesta a las nuevas construcciones y la que satisficieran las fincas antes de la edificación, durante el mismo período de curación que en el caso anterior).

La sentencia del T.S. de 14 de mayo de 1.973 contempla este caso (2ª marg.2123 del Rep.Jur.Aranz): unos propietarios que habían abonado las

cuentas que en concepto de cont. especiales les había fijado el correspondiente Ayuntamiento y que con posterioridad a dicho pago habían intentado el pago de la cantidad total en que habían consistido los gastos de las obras por las que se habían abonado aquellas cuentas. El Ayuntamiento se opuso a este pago suplementario, en base a que según su juicio, los propietarios buscaban el fraudulento propósito de gozar de esas bonificaciones tributarias. El T.S. confirma la resolución municipal en base a las siguientes consideraciones:

"...impuso (el Ayuntamiento) contribuciones especiales a los propietarios de las fincas que se vieran beneficiadas por dichas obras, sin que por estos se reclamara sobre la procedencia de tales excepciones ni por la aplicación de ellas, al señalar los porcentajes que habían de satisfacer los mismos, ni tampoco se denunciara ingratitud de clase alguna en el expediente de ejecución de las obras referidas, y en virtud de esta conformidad plena y absoluta con lo actuado por la Corporación municipal, pagaron sin protesta y oportunamente, las cantidades que se les exigía... más fue después de actuar así, cuando por sendos escritos dirigidos al Sr. Presidente del citado Ayuntamiento, solicitaron satisfacer íntegramente el coste de la instalación del alumbrado, intentando los fueran admitidos en las Arcas municipales las cantidades que junto con las pagadas completaban la suma satisfecha por la Corporación en pago total de la obra... no accedióse a ello por acuerdo tomado en Pleno... que fue recurrido..."

"...la cuestión controvertida queda reducida a si por algún precepto legal el Ayuntamiento queda obligado a aceptar tal ingreso... y para ello conviene recordar que las cont. especiales... son el medio más eficaz y específico para lograr la realización de cualquier proyecto de obra, instalación o servicio, encaminado al progreso y al bienestar del término municipal, porque hacen posible su ejecución sin gran extorsión al Erario municipal, sin que en el caso de autos por ninguno de los recurrentes fueran impugnados los acuerdos por los que se aproban las obras, ni sobre el reparto realizado..."

Como se trata de un tributo, que viene determinado por el principio de legalidad, no es exigible más que en la cantidad debida, pero no en la indebida, cualiese que tendría que pagar por encima de la cantidad o cuota fijada. para argüir más adelante la posición municipal:

"...se negarse a recibir lo que constituiría en realidad una exigencia que podría servir de argumento para pretender en su caso la obtención del órgano competente, la concesión de los beneficios fiscales a que se refiere el art. 189 de la Ley por ello el Ayuntamiento usó debidamente de la discrecionalidad de que estaba asistido y llegando a una conclusión de buena administración y realización en aras del interés público en que siempre tales Corporaciones deban inspirar sus decisiones".

Estas consideraciones del Tribunal a que hechos suya por el T.S. se complementan con uno de éste, ateniéndose a la literalidad de la ley del Suelo:

"...los solicitantes anticipadamente como dicen los artículos invocados de la Ley del suelo no solicitaron realizar por sí la obra ni sufragaron tampoco los gastos íntegra y anticipadamente, sino por el contrario aceptaron que el servicio lo hiciera el Ayuntamiento, que les impusiera las contribuciones... que abonaran parte de ellas..."

Negando el T.S. que lo pagado hubiera sido en concepto de "pago fraccionado", ya que tampoco, al igual que su anticipo, se había pedido.

El T.S. se atiene a un estricto literalismo en la interpretación del texto normativo-art.189 de la Ley del Suelo-por lo que entendiendo no se con los presupuestos del mismo, rechaza la oferta de los recurrentes -particulares en orden a la entrega de una cantidad suplementaria que cubriera la totalidad del gasto, surgiendo la paradoja de implicar una interpretación malintencionada de tal gesto, caso que si los particulares querían abonar tal cantidad suplementaria, las mismas razones que el Ayuntamiento y el Tribunal alegan para rechazarle, servirían en su afán a dicha Corporación para oponerse al intento de los mismos de gozar de los beneficios previstos en dicho artículo, ya que si bien tal pago suplementario reuniría una de las condiciones del mismo("...a sufragaren íntegra y anticipadamente...")pero no las dos(sería íntegra, pero no anticipada, por lo que malamente puede darse por implícito en tal caso de pago, su desviación intencional, al no reunir las condiciones impuestas por la ley). Más poderosas nos parecen las razones aceptadas por el T.S. y expuestas por el órgano a que, alusivas al dudoso carácter con que habrían de aceptarse tal cantidad suplementaria, ya que al no darse no podía exigirse por el Ayuntamiento, al carecer de todo título para ello, y su condición conatoria sería insuficiente y que por la misma vía justificaría la renuncia misma hecha a su aceptación implícita en la misma actitud del Ayuntamiento oponiéndose a su admisión. Con lo que se llega a la postura llena de lógica de dicha Corporación ya que la aceptación hubiera supuesto la complicación del problema ya que dicho pago no podría concedirse de modo alguno en concepto análogo del pago principal, o sea, en concepto de pago de una cont. especial, más al cubrir el total del gasto los particulares podrían entender reunidas las condiciones del art.189, cuya sentida ha merecido la opinión del mismo T.S. en otras sentencias como la última de 14 de junio de 1.973, a que nos referiremos en breve, que revela la importancia de los beneficios fiscales en el mismo otorgados. La conclusión a la que se llega es que en la actuación del Ayuntamiento, por no estar obligado por precepto alguno, a la admisión de pretensiones pago supletoria presentadas por los recurrentes, y por consiguiente, no existiendo en su libre decisión negativa, arbitrariedad ni discrecionalidad mal entendida, no puede considerarse presente ninguna desviación de poder, a lo que alude el T.S. en su última consideración:

"...(desviación) que implica una actuación contraria a lo dispuesto en el precepto jurídico, que no es de apreciar en este caso, a la vista de los arts. antes invocados, especialmente los 189 y 190 de la Ley del Régimen del Suelo, en los que se fundamenta la parte recurrente para sostener el presente recurso".

La sentencia que acabamos de citar, recogida en el Rep. Jur. Aranz. nº marg. 2446, revela la importancia como hemos dicho de los beneficios del artículo 189 de la Ley del Suelo, y explica indirectamente el interés de los propietarios recurrentes del caso anterior, en sufragar la totalidad del costo de las obras. Dicha sentencia sienta el criterio de entender inclui-

es en la bonificación el importe de los arbitrios locales, ordinarios y extraordinarios, como un sentido amplio al término "arbitrios", al relacionarlo con el de arbitrios y tasas, empieza por el art. siguiente-190- como por vía sucesiva considera el T.S. que si para las obras de urbanización de reforma interior- contempladas por este último-, el beneficio fiscal alcanza a arbitrios y tasas, las mismas razones existen para considerar que el mismo régimen debe ser el aplicable a las obras de nueva urbanización- que son a las que se refiere el art. 189-, figurando entre las tasas de cuya importancia quedan liberadas tales obras, si reúnen los requisitos, la de licencia de obra:

"...es de tener en cuenta la finalidad de los beneficios - concedidos a las nuevas urbanizaciones y como la finalidad no es otra sino la de promover la acción urbanizadora, es claro que la licencia para la construcción del edificio se encamina precisamente a hacer posible dicha urbanización, por lo que resultaría contradictorio con el fin que se trata de alcanzar el negar por tal causa el beneficio..."

Visión doctrinal de las cont. especiales y los gastos de urbanización, previstos en la Ley del Suelo:

Aludimos al comienzo del examen de esta materia en la Ley del Suelo, a este enfoque doctrinal, que se mueve tanto en el terreno de la constatación de las innovaciones de la misma como en la constatación de tales gastos así como las contribuciones económicas en compensación de los mismos, sin entrar en detalles sobre su naturaleza ni su contenido. En este último sentido por ejemplo la postura de J.M. Busqueta Calvo, en su estudio sobre "La práctica del sistema de compensación", publicado por el Inst. de Estudios de Administración Local, 1.972, que aún analizando precisamente el sistema de actuación urbanística, más comprensiva de todas las cargas que han de repartirse entre todas las propietarios afectadas, las ve como algo natural y propio del sistema, citándolas a lo largo de su trabajo, como si fueran meros efectos del mismo sistema; incluso confecciona una especie de Ordenanza genérica o tipo, a modo de esquema o modelo que pueda servir a todos los que recurran a tal sistema de actuación, aludiendo a los gastos de urbanización y a su abono por los propietarios miembros sin más especificaciones. Esta postura como todas las análogas, quizás confirman la pura naturaleza de "gasto", sin más acotamientos, y de pagos en compensación de los mismos, a las cantidades entregadas por los particulares, sin pararse ni en las características de los procedimientos de cobro que se establecen, con lo que indirectamente se resiente la naturaleza puramente privada de unos y otros; así el mismo Busqueta, en uno de los párrafos de su Ordenanza, estatuye lo siguiente:

"La Entidad (o Junta de Compensación) por acuerdo de su órgano de administración, podrá instar al Ayuntamiento u órgano gestor los procedimientos de ejecución y apremio, para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a los propietarios asociados".

Es por esta vía de la exigencia o de los procedimientos para la misma, como este autor no puede por menos que de enfrentarse de alguna manera con lo que antes no ha calificado para poder saber algo acerca de esas denominadas "cuotas de urbanización" más ampliamente calificadas, como contribuciones económicas en concepto de compensación ocasionadas por los gastos en obras de urbanización. Si para su caso son aplicables procedimientos públicos, es que su naturaleza no puede ser privada, y de ahí sus siguientes afirmaciones:

"Otro de los problemas que se suscita deriva de que ni la Ley de Régimen Local, ni la Ley del Suelo, califican las cuotas de urbanización a cargo de los propietarios como ingreso presupuestario, lo que pugna con las normas que regulan los mandamientos de ingreso, excepción hecha de los que se refieren a valores independientes y auxiliares del presupuesto.

Debe tenerse en cuenta que conforme al art. 132 L.S.-gestión pública-se requiere para la ejecución de cualquier obra de urbanización la consignación del crédito correspondiente en el presupuesto del órgano gestor, mediante anticipo o reintegro de la cantidad que correspondiera satisfacer a los propietarios, y que el art. 133 L.S., en los sistemas de cooperación o compensación, determina la obligación de los propietarios de ingresar en la depositaria de fondos de la Corporación, las cantidades que les correspondiera satisfacer, quince días antes, al menos, del vencimiento del cada plazo de pago.

La cuestión se centra pues en qué concepto se reintegrará al presupuesto el importe de las cuotas de urbanización, cuando las obras realizadas por gestión pública hubieran motivado la consignación correspondiente en el presupuesto de gastos.

La solución se vislumbra en que figurare en el estado de ingresos del presupuesto, el concepto de "cuotas de urbanización", a cargo de los propietarios en obras ejecutadas por gestión pública, pero ello contrastaría lo prevenido en los arts. 675, 677 y concordantes de la Ley de Régimen Local y en el art. 176, 2.ª de la Ley del Suelo.

¿Deben entonces estimarse como auxilios o como contribuciones especiales? Nos inclinamos a la contestación negativa, ya que el concepto de "auxilios" no concuerda con el carácter obligatorio del pago de las obras de urbanización, y aún cuando existe, por el fin, cierta semejanza entre las cuotas de urbanización y las cont. especiales, son distintas, como lo acredita que estas últimas son aplicables exclusivamente al sistema de cesión de visos, que se caracteriza precisamente por dicha imposición".

La transcripción, aunque larga, la consideramos necesaria, como muestra de una postura doctrinal acreditativa de las múltiples dudas existentes en torno a la conceptualización de las cuotas de urbanización. Tal postura es la que hemos revelado, como que se monta sobre el análisis de un sistema, que como ya hemos indicado, es el que produce las cuotas de mayor cuantía, como es el de compensación, por la actuación preeminente que en él tienen los propietarios afectados por las obras de urbanización, en el que coexisten, por un lado, esa actuación preeminente, que llega a oscurecer algo tanto el carácter público de la gestión como la misma finalidad de la urbanización, y por otro, unas reglas para exigir el cobro de tales cuotas que les aproximan a cualquier exacción o ingreso público.

Esta postura creemos además incurre en un error al sostener la aplicación de las cont.especiales solamente en el sistema de actuación de la cesión de viales, cuando lo que prevé la Ley del Suelo es que solo en este sistema, de todos los sistemas de actuación urbanística previstos, comportará la aplicación de tales contribuciones, como dice el art.130. Pero de acuerdo también con el 183, siempre que el Ayuntamiento ejecutare obras, instalaciones o servicios que beneficiaren especialmente a personas o clases determinadas, procederá el cabro de tales cont.especiales.

Y en tal error han de peregrinar todas aquellas posturas que si bien no tan claramente como la anterior, no obstante parecen identificar el ámbito de las cont.especiales al de este sistema de actuación urbanística de cesión de viales. No dicen ni sostiene la diferencia del anterior, que tales contribuciones sean únicamente percibibles en tal caso, pero de su examen parece llegarse prácticamente a la misma conclusión. Así González Pérez en sus comentarios, ya citados, a la Ley del Suelo, se refiere a estas contribuciones al estudiar el sistema de actuación urbanística de "cesión de viales", diciendo lo siguiente:

"El pár.1 del art.130...viene a proclamar nítidamente que estas no solo tienen razón de ser en dicho régimen de cesión de viales, sino que forman parte integrante del mismo, quedando tan íntimamente ligados al proyecto de urbanización que se trate de ejecutar por el indicado sistema que el destino y régimen jurídico de ambos tiene que ser necesariamente común. Por eso, ha podido afirmarse que en este sistema, las contribuciones "habrán de ser de imponerse ni percibirse en ningún caso"

Cita esta última que corresponde a Rodríguez Muro. Aunque las expresiones no son muy precisas (la primera parte "...la razón de ser..." significaría simplemente que en tal sistema se justifican plenamente, teniendo base para su aplicación, por las mismas características del sistema de cesión de viales, la segunda aumentaría la confusión, ya que parece encerrarlas solo en dicho sistema "...forman parte íntegramente del mismo"(de dicho sistema), como si las cont.especiales fueran únicamente manifestables dentro de él, por lo que se identificarían con él), parece que para este autor, las cont.especiales en la Ley del Suelo solo se viabilizan dentro de un sistema de actuación y paralelamente a su ejecución, con lo que en el fondo, como hemos dicho se identifica con la postura anterior. Entre sus principales afirmaciones ya que seguidamente recogiendo distintas sentencias del T.S, alude al régimen jurídico de tales contribuciones sosteniendo que será el común-naturalmente en la parte de órganos competentes e intervinientes de rango municipal, pero no en las alteraciones que en tal régimen introduce precisamente la Ley del Suelo, aclaración que hacemos para interpretar el pensamiento de este autor y en función de la misma sentencia en que se apoya. Remacha su razonamiento en el sentido de que la exigencia de estas cont.especiales solo será realizable dentro del contexto de planes o proyectos de urbanización, con arreglo a la Ley del Suelo, lo que es una redundancia dada su anterior afirmación de integración de tales cont.especiales en un sistema de actuación que únicamente está previsto en dicha Ley.

Corella Manera, en un estudio ya citado ("La reparcelación: su naturaleza jurídica y su práctica", publicadas por el Inst. de Estudios de Administración Local, I.972) trata del tema que nos afecta dentro del encaje de la reparcelación en cada uno de los cuatro sistemas tipificados de actuación urbanística de la Ley del Suelo, admitiendo la posibilidad, cuando tal encaje se efectúe con el de cesión de viales y cont.especiales y se den las supuestas de la reparcelación, que ésta llega a sustituir totalmente al mismo sistema en que opera (en este caso, pues, tanto a la cesión como a las cont.especiales), con lo que las cuotas, añadidas, de urbanización sustituyen, aún encerrando cesiones, a la cesión propiamente dicha que cualifica el citado sistema así como a las cont.especiales que la acompañan:

"Aplicamos la reparcelación, por haber motivos de lesión, y fijamos las cuotas de urbanización y exacciones o garantizamos estas como consecuencia del acuerdo firme de reparcelación, el sistema se viene nulo. Entonces la reparcelación, es pieza fundamental aplicable en todos los sistemas de actuación, ha pasado a ser pieza fundamental por sí misma, puesto que sustituye, anulándose, a todos los sistemas de actuación. Cuando la reparcelación finaliza, el sistema de actuación no le queda nada por hacer".

Debemos decir que para este autor toda la identidad de fines -reparto de las cargas de urbanización- tiene la reparcelación con los distintos sistemas de actuación, si se produce, lo que tendrá una repercusión tanto material como formal (aquella realización de ésta, recuadro al papel), el resultado es igual que si se hubiera producido uno de tales sistemas, lo que es independiente de la ejecución de las obras de urbanización:

"La reparcelación no afecta por sí misma a las obras de urbanización. Estas se ejecutarán por la Administración o por los particulares, según la forma de gestión, ya sea pública o privada. Afecta únicamente a estas obras en cuanto que libera los terrenos sobre los que se han de ejecutar de la propiedad privada, y en cuanto que garantiza el pago por la fijación de las cuotas de urbanización; por lo demás las obras son posteriores a la reparcelación y deben ser independientes de la misma".

Parece que esta última cita no se armoniza muy bien con la anterior puesto que si las obras de urbanización son independientes, los sistemas de actuación pueden tener precisamente alguna actuación en ellas, aún cuando la ley del Suelo alude -lo que es base al autor- a tales formas de gestión, como independientes a su vez, de los sistemas de actuación. Creemos, no obstante, que estas pueden tener aplicación precisamente en la realización de tales "obras de urbanización", por lo que creemos que entonces, seguirán teniendo su papel las cont.especiales, y siempre que las obras sean ejecutadas por la Administración o Ayuntamiento. Siguiendo con el razonamiento de este autor, llega a olvidarse la existencia de las cont.especiales para colocar en su lugar, por el elevado papel que atribuye a la reparcelación, cuando juega, a las cuotas de urbanización que esta garantiza; es entonces cuando debe volver a reconocer el juego de los distintos sistemas de actuación.

ción, ya que la ley fija distinta proporción de esas cuotas, en función de cada una de ellas, por lo que su alivio, originaría una actuación "contra legem". Más pasa por encima de la cualificación de las cuotas, viéndolas solo como cargas a los propietarios de terrenos urbanizables, destacando su efecto de carga real:

"...que se hará constar en el Registro de la Propiedad, en virtud de certificación del acuerdo, procediéndose, caso de impago, a ejecutar el cargo de la indicada cuota por el procedimiento de apremio administrativo..."

No estamos conformes tampoco con la estimación de la reparcelación como anterior a las obras de urbanización, cuando al estimarlas independientes, nada tienen que ver con aquella (esto puede suceder) siendo tales obras anteriores. Más aún la desigualdad que intenta corregir la reparcelación en el reparto de las cargas motivadas por la urbanización presupone una previa parcelación, como ya hemos dicho en esta parte, que precisamente tiene que corregir la reparcelación. Incluso las obras pueden haberse realizado y detectar entonces la injusticia del reparto, con el correlativo cesce solicitado de la reparcelación, no pudiendo ser posible entonces más que la "compensación económica" entre los distintos propietarios, en cuyo caso, los efectos de la reparcelación, son más económicos que materiales propiamente dichos (afectarán más al bolsillo o presupuesto de los propietarios de las parcelas afectadas que a sus distintas parcelas). Es a lo que alude el último párrafo del art. 4 del Reglamento de reparcelación de suelo afectado por planes de ordenación urbana:

"En todo caso, las lesiones en cuantía del sexto o inferiores, y las diferencias de adjudicación, serán objeto de compensación económica entre los interesados".

Incluso, aunque nosotros anteriormente hemos incorporado los gastos de la reparcelación a los gastos de urbanización, a efectos prácticos, pueden verse deslindados en virtud de esto; habría unas cuotas por gastos de obras de urbanización y unas cuotas por gastos de la reparcelación, todo ello basado en el criterio del beneficio en que se inspiran todas las actuaciones urbanísticas conforme con la Ley del Suelo; es ahí que en los gastos de la reparcelación puedan intervenir aún aquellas cuyas fincas hayan quedado excluidas de ella y que sin embargo se benefician de ella, a lo que se refiere el art. 8, pár. 4 del citado Reglamento:

"Los titulares de finca excluida que se benefician de la reparcelación o de las obras de urbanización satisfarán la indemnización sustitutiva..."

Fijémonos que aquí el Reglamento aunque inadecuadamente cita a unos gastos que centro de él nada tienen que ver con la materia regulada, como es la reparcelación, sin embargo, la alusión se hace para establecer y resaltar el mismo criterio distributivo que les hace comunes: los gastos de la reparcelación, al igual que los de la urbanización, deben repartirse entre los que de ellos se benefician, sean o no afectados directamente por las respectivas obras que los motivan -urbanización o reparcelación-.

Ese mismo Reglamento de Reparcelaciones precisa más aun la naturaleza de los gastos de reparcelación en relación con las fincas excluidas de la misma, en virtud de lo dispuesto en sus arts. 36 y 37, sobre todo, en este último. Ya el 36 es tajante en orden a la participación de todas las fincas "incluidas en el perímetro de la zona de reparcelación, aunque se excluyan de ésta" en el pago de los gastos de urbanización. Y es aquí donde se comprueba toda nuestra tesis en orden a la identidad sustancial de tales gastos con las cont. especiales propiamente dichas, de forma que lo que no se decía en la Ley del Suelo, se va a decir en este Reglamento. Fijémonos que es en tales gastos de urbanización en los que se obliga a participar a las fincas excluidas de la reparcelación y que son tales gastos los obligatorios para todas las fincas incluidas en el correspondiente polígono o perímetro.

Lo que hasta ahora hemos venido calificando de identidad sustancial va a llegar aquí hasta la calificación expresa; por de pronto, el art. 36 en su párrafo 2º, habla de "imposición de la indemnización sustitutiva" lo que revela un carácter coactivo y obligatorio. Ya es no la terminología del mismo art. 8, 4 cuando dispone que "los titulares de fincas excluidas que se beneficien de la reparcelación o de las obras de urbanización satisfarán la indemnización sustitutiva...", sino por el contrario que tal indemnización les será "impuesta", lo que se culmina con su párr. 5 donde se establece:

"De conformidad con el art. 114 de la Ley del Suelo, podrá repercutirse la imposición sobre los arrendatarios en los términos prevenidos para las mejoras en la Ley de Arrendamientos Urbanos".

Es evidente que el aspecto impositivo se hace destacar sobremedida de forma que lo que hasta aquí tenía matiz sustancial-la misma indemnización-deja paso a aquella nota, a su aspecto obligatorio, y por tanto, impositivo. La referencia al art. 114 de la ley del Suelo parece un "lapsus linguae" dado que dicho artículo no tiene ninguna relación con lo que aquí se dispone. Lo que nos importa destacar es que este párrafo por una parte resalte el carácter "impuesto" de la indemnización, y por otra, la nota de "mejora" de las obras por las que esa indemnización se abona, es notas, que coinciden con las que se precisan de las cont. especiales. Pero todo esto son interpretaciones montadas en términos o expresiones de la ley, de forma indirecta; será el art. 37 el que completará tal visión con una determinación directa y expresa.

"Los propietarios de fincas colindantes con el límite de la zona de reparcelación y no incluidas en la misma, a quienes benefician en todo o en parte, las obras de urbanización satisfarán la cuota correspondiente de los gastos de aquella en la proporción en que se hubieren beneficiado y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 117 y 183, I. de la Ley del Suelo y concordantes.

Con esta finalidad, el órgano actuante podrá acordar la imposición y distribución de la cuota correspondiente...

La indemnización compensatoria podrá repercutirse sobre los arrendatarios..."

El art.II7 como ya hemos visto es el que hace una enumeración de obras estimadas como de "urbanización", mientras que es el art.I83, el que aludiendo a parecidas obras, tipifica las cont.especiales, que es justamente lo que nos ha estado llevando en pro de la identidad sustancial de las contribuciones económicas de que habla la Ley del Suelo a los gastos ocasionados por tales obras de urbanización con las cont.especiales propiamente dichas. Será con este art.37 del Reglamento de Reparcelación donde se confirmará tal identidad. Conviene llamar la atención en el hecho de que el legislador como el autor de la norma reglamentaria parecen desear en parte de mantener un equívoco, equívoco derivado de la separación de una terminología como refiriéndose a una situación que en el fondo es la misma, o sea, un prurito de hablar por un lado de gastos por las obras de urbanización, y por consiguiente, de "indemnización sustitutiva" en concepto de aportación a los gastos de urbanización, y por otro, de cont.especiales, equívoco que al mantenerse tan repetidamente por la norma no puede por menos de tenerse en cuenta, ya que el mismo no obedece a un puro desliz ni a una variación accidental. La remisión a esos arts.II7 y I83 se hace a la proporcionalidad o porcentaje que en tales preceptos se contiene, evitándose una vez más la identificación nominal, por lo que se sigue manteniendo, como hemos dicho, el equívoco. La indemnización sustitutiva, que será impuesta, que podrá repercutirse sobre los arrendatarios, bien es verdad tanto si se considera como la norma dice cándidamente "obras de mejora" como si impuesto, ya que estos son asimismo repercutibles sobre los arrendatarios, y por último, en la misma proporción que la de las cont.especiales; a pesar de todas estas notas que tan cerca aproximan a estas a esa indemnización sustitutiva, ahí queda la separación terminológica, que forzosamente supone la separación conceptual, aunque tenemos que manifestar una vez más su identidad sustancial. Creemos que tal separación desaparece cuanto todas las obras de urbanización o al menos las realizadas, por las que se debe aportar tal indemnización, se confunden con las cont.especiales, que serán la conceptualización que deberán merecer en tal oportunidad. Buena prueba de esto la tenemos con la sentencia del T.S. de 13 de diciembre de 1.972 (recogida en el Rep.Jurisp.Aranz.1972, nº marg.5II4).

El supuesto de dicha sentencia era el siguiente: un plan urbanístico cuyo objeto "según se afirma en el expediente, en vez de abarcar la extensión propia de un verdadero plan parcial, se concretaba a la apertura de una vía de peatonos entre las calles... y mejora de los alrededores de la Iglesia..." como se dice en uno de los considerandos de la sentencia apelada; de dicha zona se hace el proyecto de urbanización (obras de pavimentación, saneamiento, abastecimiento de aguas y alumbrado público), por un importe que hace calificar a la urbanización de "costosa, máxime tratándose solo de una vía sin tránsito rodado y dada la edificabilidad atribuida a las parcelas inmediatas.... parece innegable que los elevados costes debían determinarse al menos en parte al, igual que el plan parcial por el propósito de realzar el valor estético de la citada Iglesia...". Por último se realiza un proyecto de

reparcelación. Lo que nos interesa a nosotros aquí es que la Comisión Municipal Permanente aprobó definitivamente el expediente de cont. especiales en un porcentaje de 80% por los gastos de urbanización (los representados por las obras que hemos citado) y otro porcentaje, pero separadamente, lo que subrayamos, por los gastos ocasionados por la reparcación, expropiaciones y obras, de suerte que se asignan al reclamante una cantidad total, por dos conceptos, de los cuales, uno, insistimos, es por contraprestación a unas obras de urbanización realizadas o a realizar por el Ayuntamiento que percibe por ellas unas cuotas en concepto de cont. especiales, denominación que no atribuye a las cantidades que el particular de que se trata debería también pagar en concepto de gastos de reparcación, expropiación y otros, que solo así se califican, pero que se independizan de los anteriores, lo que es buena prueba de todo lo que llevamos dicho. El particular reclamaba contra la determinación de los propietarios afectados por las obras, y por tanto, por el número de ellos que en definitiva debería abonar tales contribuciones:

"Que añade después el demandante....que deben ser incluidos en el expediente de contribuciones especiales, al menos, los propietarios de fincas colindantes al área en realidad reparcada, a quienes benefician en total o en parte las obras de urbanización, lo que solo implicará su participación en una cuota de los gastos representativos de tal beneficio, - conforme al art. 37 del Reglamento de Reparcaciones..." (de uno de los considerandos de la sentencia apelada).

El T.S. en su sentencia, da por sentada e inconclusa el carácter de cont. especiales de las cantidades que en concepto de compensación de los gastos de urbanización debe abonar el recurrente, considerando que las normas que sobre el particular contiene la ley del Suelo no derogan el régimen general, ya que como se deduce del texto transcrito, en definitiva, si bien no se ponía en tela de juicio tal naturaleza de cont. especiales, lo que se impugnaba era el acto de reparto; de ahí esta alusión a la vigencia del régimen general que hace el T.S. que precisa:

"...aunque el fundamento legal de la indemnización compensatoria impuesta, desde una perspectiva material, encuentra su apoyo en unos preceptos del Reglamento de Reparcaciones (preceptos que destacamos nosotros, son los arts. citados 36 y 37, los fundamentales sobre los que se está levantando la admisibilidad conceptual de las cont. especiales en este caso, sin referencia expresa alguna al 183) - dentro del capítulo de las indemnizaciones complementarias, pues formalmente la reclamación viene amparada por las normas b) y c) del art. 41 del Reglamento de Haciendas Locales, no por ello desnaturaliza la cuestión planteada, por cuanto la ejecución de las obras, base de la aplicación de las cont. especiales, son consecuencia de un proyecto de urbanización acordado en sistema de cesión de viales al amparo del art. 130 de la Ley del Suelo..."

Con lo que si la última referencia a un sistema de actuación que implica la aplicación de cont. especiales, sin embargo el T.S. reconoce la identidad de que venimos hablando, al tratarse de unas obras que como las de urbanización, son similares a las enumeradas por el art. 180.

Esta postura sin embargo al realizar la separación o autonomía de los gastos ocasionados por la reparcelación purifica en cierta medida la naturaleza de los gastos de urbanización, ya que la reparcelación se efectúa únicamente en beneficio de los propietarios y es de naturaleza social ya que justamente con ella lo que se persigue es hacer más equitativo el reparto de las cargas presupueste por la urbanización y los planes de creación urbana, gastos que se producen de todas maneras y que únicamente con la reparcelación se corrigen en su repercusión sobre cada uno de los patrimonios de los propietarios afectados. Es el instrumento defensivo que tienen cada uno de estos, para vigilar por la justicia distributiva, pero que al fin y al cabo, a ellos solo les beneficia, por lo que solo a ellos es imputable. La misma separación entre reparcelación material y formal pierde valor desde esta perspectiva, ya que la reparcelación persigue por encima de todo igualar las cargas entre los distintos propietarios afectados, lo que se puede hacer en un plano formal, al cuantificar tales cargas, sin perjuicio de visibilizarlas de formas distintas, en la ejecución (en forma de terrenos, o en forma metódica). La reparcelación no tiene ninguna finalidad pública, a no ser la remota de lograr la justicia en el reparto, evitando que unas cargas vayan a unos propietarios mientras los beneficios vayan a otros, pero una justicia apreciada por los propietarios, por lo que los planes de creación urbana deben ser en principio independientes de las propiedades y de los propietarios; serán estos los que al valorar las cargas que les mismos encierran para sus bienes, los que tienen el remedio legal de instar la reparcelación para redistribuir un reparto que estiman injusto o al menos desigual. De ahí que los gastos ocasionados por esta redistribución le sean a ellos imputables únicamente, y de ahí que frente a tales gastos no juegue tanto la idea de compensación, al menos con el mismo carácter y fuerza que juega frente a los gastos de obras de urbanización, en los que la identificación sustancial a que ya nos hemos referido aparece más latente frente a las cont. especiales. Más cuando en estos gastos hay una contraprestación a unas obras materiales, ya realizadas, o en trance o en previsión de realización, frente a las que las contribuciones económicas de los propietarios beneficiados aparecen como "compensatorias", mientras que en la reparcelación tales obras materiales no existen, ya que no pueden tener tal concepción las posibles operaciones de redistribución de parcelas que la misma puede implicar, que son más bien de corrección o cesión de superficies. Si en sentido amplio estos gastos de reparcelación pueden entenderse como vienes incluidas en los de urbanización, en sentido restringido no pueden serlo, apareciendo más clara su separación por su carácter eminentemente privado, que en nada los identifica con otros gastos motivados por actuaciones materiales de la organización administrativa municipal que se concretan en la ejecución de obras, instalaciones o servicios en beneficio de la urbanización y en beneficio de los propietarios afectados por esta en sus terrenos, como acontece la relación ente público-beneficio particular, base y origen de las cont. especiales.

Sanz Boixareu, en un trabajo inédito sobre "las expropiaciones urbanísticas" (cuyo contenido resumido solo conocemos a través de la versión directa del propio autor dentro del Seminario de la cátedra de D^aAdministrativo del prof. García de Enterría y en la sesión del mismo de 16 de mayo de 1.972) subraya que es la Ley del Suelo la que por primera vez en nuestro país se hace cargo de las plusvalías e incrementos de valor producidos por los planes de actuación urbanística, señalando como todas las anteriores manifestaciones legales que pue en estimarse precedentes, caso fueran las leyes de ensanche de finales del siglo pasado ignoraran tal aspecto. Porque la ley intenta aprehender tales plusvalías es por lo que diversifica los distintos valores en los que va repercutiendo la actuación urbanística, valores conforme a los cuales deberán practicarse las expropiaciones que se lleven a cabo. Con ella, pone de relieve este autor la relación inmediata y causal que se establece entre los planes de ordenación urbana y los aumentos de valor experimentados por los terrenos a que afectan, por lo que ampliamos esta argumentación, y viene a en cierto sentido en tales planes, unos planes de obras públicas, ya que los planes sobre todo son obra de la Administración, esos aumentos se configuran como supuestos básicos para la exigencia de unas contribuciones económicas de los propietarios de tales terrenos como contraprestación de tales aumentos de valor, llámense, estrictos o no, tales contribuciones, contribuciones especiales, o cuotas en concepto de pago de los gastos de urbanización. Si citamos a este autor es por la notable relevancia que atribuye a la ley del Suelo contra de un proceso que iniciado mucho tiempo atrás—todas las leyes de ensanche a que nos hemos referido tienen un remoto nacimiento, algunas aparecieron ya hacia la década de los 70 del siglo pasado—, ha desconocido la enorme trascendencia que sobre los patrimonios particulares tenían las actuaciones públicas sobre los terrenos urbanos a urbanizar. Con esa ley, el legislador tuvo cuenta de que su actuación no es neutra ni tampoco inútil, sino por el contrario, sumamente productiva, ya que al mismo tiempo que racionaliza el espacio urbano, origina fuertes aumentos de valor en aquellos terrenos beneficiados de su actuación, por lo que atiende a un principio de justicia, imputa el gasto producido por sus actuaciones a aquellos que se benefician de ellas. El autor no se define ni entromete con el tema de las cont. especiales, pero con su postura destaca los presupuestos básicos de una actitud encaminada a compensar tales incrementos de valor, que prácticamente son enriquecimientos inaccidos de sus propietarios, o al menos, enriquecimientos sin causa, al no poder atribuirse a ninguna actuación de los mismos, de matiz exclusivamente particular, sino muy por el contrario, a una planeación de signo administrativo, y por tanto, público. Al que las expropiaciones tengan en cuenta tales incrementos a la hora de abonar un precio por ellas, nada dice en contra de su aprehensión, al menos, parcial, antes que las expropiaciones se efectúen, que se hacen inevitables si el mecanismo expropiatorio no se puede en marcha, ya que en tal caso, los aumentos de valor se quedan definitivamente en el patrimonio particular.

Gómez-Ferrer Morant toca también el tema de las cont. especiales en la Ley del Suelo, si bien de manera incidental, centra de su estudio sobre "Las zonas verdes y espacios libres, como problema jurídico" (publicado por la Editorial Tecnos, Madrid, I. 971, en el que expone las siguientes afirmaciones. Acelanta una opinión sobre tales contribuciones, estimándolas como una manifestación de la incapacidad económica o si se quiere, financiera de las Corporaciones Locales. Indirectamente cree que viene a decir que si tales Entidades fueran lo suficientemente acaudaladas en recursos económicos, no necesitarían acudir a unos ingresos que solo a falta de aquellos, pueden merecer tal consideración, lo que parece desatender ese otro aspecto tan importante en la instauración de tales contribuciones como es su aspecto compensatorio, criticando paralelamente la regulación vigente en orden a los porcentajes de repercusión de las cont. especiales, sobre lo que dice lo siguiente:

"...en relación con las vías públicas, tienen menor importancia porque su construcción es necesaria desde la perspectiva de los intereses privados, ya que posibilita la mejor explotación urbanística de los predios con fachadas a las mismas y tal construcción puede ser financiada fácilmente por la Corporación Local, casi, en su totalidad, mediante la imposición de contribuciones especiales que pueden llegar hasta el 90% del coste de la obra. En cambio, la realización de parques y jardines públicos no interesa al titular afectado pues puede suponer para su extensión superficial, el sacrificio total de su derecho de propiedad con la consiguiente desaparición de las plusvalías esperadas; si se une a la oposición del propietario, la dificultad de la Corporación Local para financiar su construcción pues para estas obras solo se permite la imposición de contribuciones especiales hasta el 30% de su coste... no es difícil de comprender que en el escape a las dificultades económicas que esta situación plantea, será normalmente la no provisión o la no realización de espacios libres públicos destinados a parques y jardines"

Con tal crítica, sin embargo, se está destacando la distinta graduación de intereses concurrentes en las distintas obras que pueden afectar y en que consisten las actuaciones urbanísticas, con la grave repercusión que sobre estas pueden tener la capacidades económicas de los entes públicos; es ahora cuando resulta justificada su anterior crítica de las cont. especiales, aunque solo parcialmente porque tal escasez dificulta la realización de obras como los jardines-jardines y parques públicos-parque en ellas es evidente la menor participación del interés de los propietarios presuntamente beneficiados por ellas. Estamos conforme con el anterior planteamiento de la repercusión de los porcentajes, pero no estamos con la filosofía que en el fondo se sostiene, que es sobre lo que se monta el cople de las cont. especiales: porque el autor juzgue tan necesario (¿frente a qué y frente a quién? ¿no será para el interés público? ¿cómo acudir entonces a un recurso financiero apoyado en el interés privado o en el beneficio del mismo carácter para su evengo?) la realización de tales obras, es evidente

que para su financiación debe acudirse al instrumento económico más conforme con los intereses que las mismas satisfacen, por lo que se dispone su emisión para fijar en qué porcentaje deberán intervenir las cont. especiales y en qué otra los demás recursos (aquí, los impuestos). Resulta admisible el reintegro del auter, en función del mismo reintegro que experimentará la entienda local en orden a realizar unas obras para las que no puede recaudar de determinados contribuyentes el porcentaje de contribuciones especiales que le animarían más a su ejecución, más tal porcentaje de revisarse y aumentarse, sería en casos necesarios, como el claro predominio del interés público, que no pudiesen pagar algunos intereses particulares.

Destaca como Boixareu la afectación que en la ley del suelo se hace de las plusvalías urbanísticas, imputando a los propietarios de los terrenos urbanizados los gastos de la urbanización, adoptando la forma de cesión de terrenos una parte de su pago contributivo en tales gastos, considerando esta cesión de terrenos como la forma más importante de participación privada en tales gastos, e indirectamente, aquella que más y mejor resolvería el anterior problema análogo de la insuficiencia financiera de nuestras Corporaciones locales, ya que en posesión de terrenos tales entidades podrían destinarlos a los fines que estimaran más convenientes, siendo uno de ellos, una mayor abundancia a zonas verdes y espacios libres. Para subraya que la cesión de terrenos es distinta según cuál sea el sistema de actuación, como la remisión que a las mismas hace el art. 114 que es el que de modo más general dispone esa cesión obligatoria de terrenos, por parte de los propietarios beneficiados por los planes de ordenación, con los que las referidas entidades locales dispondrán de los terrenos cedidos por los particulares en la cuantía que para cada sistema marca la ley del Suelo, con lo que en definitiva, por esta vía, se pone límites a una actitud más favorable a la disposición gratuita por tales entidades de mayores superficies, con su natural incidencia en orden a la disponibilidad de las zonas y espacios mencionados. De esta opinión, se deduce un caso de que la carga de cesión de terrenos no tuviera en cuenta los distintos sistemas de actuación, de forma que cualquiera de ellos que se aplicase, debería originar la misma cuantía de la obligación de cesión, sin tener que ir caso por caso, en función del sistema de actuación aplicado, para cumplir la obligación concreta del propietario en cada supuesto. Más por esta vía se nos explica que es el mismo resultado que antes se postulaba en relación con los porcentajes: la tendencia a su uniformización cualquiera que fuese la cualidad de la obra, en un intento de facilitar la realización con ambos procedimientos de obras que se juzgan necesarias e imprescindibles para la comunidad local, con lo que estamos subrayando que si tal es el fin, deberá ser a toda la comunidad a la que se impute el coste y su carga, y no como ya hemos dicho, a unos cuantos propietarios. Uniformización que creemos es más contraria en el sistema de cesión de viales con cont. especiales y menos en los restantes.

Tras las limitaciones señaladas, el autor entra en la exposición de aquellos puntos que estimaba reformables, efectuada algunas de ellas a las cont. especiales, como vamos a ver, intentando así mejorar la ejecución de los planes, en lo que toca a la implantación de zonas de uso público y común, no sujetas por tanto a la especulación:

"...el sistema actual conduce a un círculo vicioso que lleva en muchos casos a la inactividad de la Administración. En efecto, la cesión obligatoria y gratuita de terrenos destinados a espacios libres públicos ha de ir precedida -en la práctica- de la realización de la reparcelación o de la expropiación individual; y como muchos Municipios no efectúan la reparcelación por su excesiva complejidad y no llevan a cabo la expropiación por falta de medios económicos, la consecuencia final es en tales casos la inactividad de la Administración durante un periodo prolongado de tiempo en el cual se acaba llegando a una solución negociada que reduce los espacios libres a cambio de asegurar la realización de los que permanecen calificados de tales.... Es necesario romper este círculo vicioso otorgando a la Administración medios rápidos y eficaces para llevar a cabo los planes mediante la aplicación del principio de afección de las plusvalías a la obra urbanizadora, sin necesidad de tener que contar con la colaboración voluntaria de los intereses particulares en presencia...

Como en definitiva la reparcelación a quien interesa fundamentalmente es a los propietarios, hay que dejar a su iniciativa la petición de que se efectúe eficientemente su colaboración a la Corporación Local, a quien solo interesa obtener directamente los terrenos destinados a espacios libres públicos para urbanizarlos. Entonces lo que hay que potenciar es la obtención por el Ayuntamiento de los medios económicos necesarios para efectuar la expropiación de tales espacios con cargo a las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora, y como la obra beneficia a los propietarios la técnica adecuada puede ser la de exigir contribuciones especiales hasta el 90% del coste de las obras (art. 185, 1.ª de la Ley del Suelo) entendiéndose de acuerdo con el art. 454, 1.ª de la Ley de Régimen Local, que incluye dentro del coste de las obras, el de los terrenos. En definitiva, lo que se propugna es que la Administración obtenga por contribuciones especiales el 90% de las obras y de los terrenos -sin utilizar su potestad de exigir la cesión en especie y convirtiendo tal contribución en especie en una equivalente en metálico".

Confirma su anterior opinión, de uniformización del porcentaje repercutible de las cont. especiales, cualquiera que sea la obra que con ellas se financia o costea, por entender que con ella se proporcionan a la Administración actuante la agilidad necesaria para una agilidad en la ejecución de obras públicas, de interés para todos los miembros de la comunidad local. Con tal propuesta, a pesar de nuestras observaciones anteriores, se potencia el papel de estas cont. especiales como un instrumento ideal para la puesta en marcha de una política de realizaciones materiales en bien del desarrollo urbano, prefiriéndose a cualquier otro, ya que a su través el Ayuntamiento se hará con los medios económicos necesarios para poder disponer de mayor libertad en orden a la consecución de un uso más racional del espacio urbano, con lo que mejor podría cumplir con los fines que a toda intervención administrativa urbanística señala la Ley del Suelo.

En la Revista Mexicana de Administración Local (nº 738, correspondiente al mes de noviembre de 1.972) se incluye un breve juicio crítico sobre las cont. especiales en la Ley del Suelo, comenzando por la siguiente afirmación:

"...había parecido que en ocasiones, tales contribuciones podían ser un sistema usual de financiación del desarrollo de los planes cuando la realidad nos ha demostrado que es bien distinto".

Dados a entender que la dificultad interpretativa de la Ley del Suelo, en un texto que ha sido motejado casi unánimemente de complejo, ha repercutido en el ámbito de las cont. especiales que aparecían de salida como el medio idóneo de la financiación de los planes urbanísticos. A continuación sobre su aplicación así como sobre las variaciones que tal ley simboliza frente al régimen previsto en la Ley de Régimen Local, se dice lo siguiente con lo que estamos plenamente de acuerdo:

"Lógicamente las cont. especiales por Ley del Suelo, se aplicarán cuando el Ayuntamiento ejecute las obras de instalaciones o servicios, que estas beneficien especialmente a personas o clases determinadas, o se provocaren de un modo especial por las mismas o sea, en realidad, es un reflejo de lo determinado en el art. 451 de la ley de Régimen Local. La circunstancia que podemos considerar más idónea en el urbanismo, es que los tipos ... se amplían hasta el 90%, ya que lo único que se hace es aumentar los coeficientes establecidos en el nº1 del art. 470 (de la L.R.L.); lo que no se averga es el nº2 del art. 470, o sea, el interés público y el interés privado".

Frente a la actitud general que se limita a un rígido literalismo interpretativo de la ley, consideramos que las cont. especiales, al estar en ella incluidas solo en el sistema de actuación de cesión de viales, en tal sistema únicamente tendrán vigencia, el autor anónimo de este trabajo se plantea su posible aplicación en todos los sistemas de actuación, y por consiguiente, no ya solo en el de cesión, sino también en los de cooperación, expropiación y compensación. En el primero admite su aplicación condicionadamente si se presentaran otras obras distintas a las que según el art. 117 deberán contribuir obligatoriamente los propietarios en la totalidad de su coste y que produjeran algún beneficio a los particulares, que como sabemos constituye el presupuesto de hecho de tales contribuciones. Dado que el citado artículo relaciona las obras que deberán costearse íntegramente por los propietarios afectados, las obras que puedan financiarse en este sistema "en teoría" por cont. especiales no podrán ser éstas:

"explanación, cercados y pavimentación definitiva de las aceras y calzadas, alcantarillados, drenaje, alumbrado público, y redes de suministro de agua, electricidad y gas, plantaciones de árboles y jardinería y elementos decorativos precisados en el planeamiento..."

Qué obras pueden ser por tanto las susceptibles de financiarse con cont. especiales, quedará a la práctica y en cada caso, de presentarse y que no coincidan con las anteriores. El autor cree que resultará muy difícil

la aparición de obras no incluidas en la anterior relación, aunque para nosotros tiene más importancia la vía práctica que cualquier relación legal que siempre al final se comprueba insuficiente, por lo que es por aquí que pueden extenderse aparecerán tales obras, que realizarán la posibilidad teórica de cont. especiales en un sistema para el que la Ley del Suelo no las prevé expresamente, aunque si por la Ley común o de Régimen Local. En cualquier caso, será la práctica la que nos dirá si tales obras se presentan o no. Conviene puntualizar asimismo que tales obras deberán ejecutarse necesariamente por el Ayuntamiento, precisión que aunque obvia, no se hace en el texto que recogemos, ya que si no lo fuera, -por ejemplo las particulares podrían realizarlas en su totalidad, lo mismo que costean las otras, previstas expresamente-, no habría base legal para su exigencia.

Respecto al sistema de expropiación, toca su particularidad al atribuir a la Entidad pública la totalidad de la acción urbanizadora, por la previa operación expropiatoria "...lo único que puede hacer el propietario es cooperar con la Administración, en un sistema que es típico respecto a que la Administración se queda con la totalidad de los terrenos, y por ende, con la totalidad de los gastos de urbanización...". Pero nosotros estimamos que habrá que atender a las circunstancias de cada caso, para comprobar cómo la expropiación se realiza y poder deducir cómo se producen los gastos y los beneficios de la obra urbanizadora: si la elección del sistema de actuación es posterior al plan o a la existencia de un proyecto de urbanización, significa que los terrenos que se expropiarán pueden ya comenzar a beneficiarse inmediatamente de su misma condición de sujetos o afectos al plan y su ejecución, por lo que los propietarios pueden beneficiarse económicamente de estas expectativas, lo que a su vez tendrá repercusión en los precios que fijen a la autoridad administrativa que se no tener en cuenta tales expectativas pagará un precio bastante mayor del que debería pagar de no tenerlas en cuenta. Lo que queremos indicar es que la causa de las cont. especiales puede presentarse en tal caso, y por tanto, deberá tenerse en cuenta si se quiere evitar un enriquecimiento sin causa, aquí representado en la cantidad de más que el particular cobraría precisamente en función de esas expectativas. Habría participado por adelantado en los beneficios, sin intervenir posteriormente en las cargas de la obra urbanizadora. Esto, por una parte; por otra, todo sistema de expropiación presupone la fijación de una zona a urbanizar, con cuyo objeto, se hace, pero en la práctica resultará que la misma expropiación con tal objeto producirá beneficios a otras zonas colindantes, por lo que no se tampoco por aquí por qué no establecer cont. especiales para los presuntos beneficios que puedan derivarse por la ejecución de una obra urbanizadora por el sistema de expropiación. Más cuando aquí no hay duda de que la gestión urbanizadora, con la consiguiente ejecución directa municipal de obras e instalaciones, se hará por la misma Entidad expropiante.

En el sistema de compensación, no cree el autor en la aplicación "ni teórica ni práctica" de las cont. especiales, al formarse una especie de asociación por los interesados, a cuyo cargo y beneficio se realizan todas las obras. Admitida no obstante por el art. 128, 2.ª la posibilidad de incumplimiento y en su efecto, la posibilidad de expropiación en concepto de cesión del mismo, y por lo anteriormente expuesto en relación con este mismo sistema de expropiación, puede darse en tal caso la posibilidad de aplicar cont. especiales, mucho más aquí si se da el supuesto de "expropiación parcial" prevista en dicho artículo:

"En caso de incumplimiento por parte de la Junta de las condiciones propuestas, el Ayuntamiento podrá exigir su representación en la misma o podrá expropiar la totalidad o parte del polígono de compensación".

Más que cuando la expropiación sea total, si la Administración expropia parte, entonces, aunque corran a su cargo todos los gastos de urbanización de esa parte, la no expropiada puede sentirse beneficiada por las obras realizadas en la expropiada, con la correlativa base de cont. especiales. En este supuesto, estarían jugando simultáneamente dos sistemas de actuación: el de compensación, para la parte no expropiada, y el de expropiación, para la expropiada. Si en aquel no juegan las cont. especiales, como sistema total, pero no como parcial, en este último caso, de compatibilidad práctica del mismo con el de expropiación, por lo que en cierta manera, al jugar en este, juegan también simultáneamente en aquél. Queremos decir que al estar operando ambos sistemas, si en uno de ellos actúan o es posible que actúen las cont. especiales, actuarán al mismo tiempo por aquella simultaneidad en el otro sistema que cuando opera aisladamente y no se produce ningún incumplimiento no admite tales contribuciones.

Termina con el sistema de cesión de viales, en el que no hay ninguna zona de la posibilidad de cont. especiales, cuando el mismo sistema se caracteriza por tal aplicación. Para nosotros, tal aplicación se diferencia de los supuestos posibles analizados en que en éstos se aplicarán aún presentándose tales supuestos, si lo quiere así la respectiva entidad local salvo cuando concurren además las circunstancias genéricas, en que su imposición es obligatoria en cuyo caso habría la zona, nueva zona, sobre su obligatoriedad, porque admitida aquella posibilidad estaría obligado el Ayuntamiento a su exigibilidad, cuando presentase esa posibilidad con una obra sujeta a la Ley del Suelo, esta última se impone para un sistema concreto de actuación? Podría darse una respuesta, de cariz salemónico, en el sentido de que serían exigibles, si bien en los porcentajes comunes o de la L.R. L., ya que los previstos en la ley del Suelo sólo podrían serlo para los casos en que esta ley impone su obligatoriedad, aunque también podrían ser en estos porcentajes al tratarse de obras proyectadas conforme a ella, cuya subida ha sido justamente su principal innovación normativa frente al régimen común.

El proyecto de revisión de la Ley del Suelo y las cont.especiales:

Nuestro estudio de la ley del Suelo que sería incompleto estando presentado una propuesta del Gobierno de revisión de la misma. Es por tal motivo por lo que a continuación pasamos a exponer sus principales características y repercusión sobre el tema objeto de nuestro estudio.

La principal novedad, o al menos la más visible, es la supresión del sistema de actuación urbanística que llevaba consigo la aplicación de contribuciones especiales, como era el de cesión de viales, quedando reducidos tales sistemas a tres: compensación voluntaria, obligada o forzosa y el de expropiación. La siguiente novedad que tenemos es una que hemos adelantado al interpretar en las páginas anteriores el sistema de expropiación. Con toda propiedad, el proyecto de reforma prevé que cuando la aplicación de este sistema sea parcial o sea, la expropiación sea parcial, no afectando a la totalidad del polígono a urbanizar, se aplicarán cont.especiales. Su texto es el siguiente:

"Art.130: "En los supuestos de expropiación parcial se aplicará el procedimiento regulado en las normas generales de expropiación forzosa.

Art.131: El coste de las expropiaciones parciales, salvo que se produzca por incumplimiento de los propietarios en el sistema de compensación obligatoria, podrá ser repercutido íntegramente a través de contribuciones especiales a cargo de los propietarios que se benefician de la urbanización o mejora consiguiente".

Aunque elogiamos la innovación, criticamos la salvedad que el precepto establece dado que tan expropiación parcial es en el caso en que lo sea desde el principio, cuando así se ha acordado, que cuando como consecuencia del incumplimiento de alguno de los propietarios afectados por el sistema de compensación forzosa u obligatoria, la Administración tenga que recurrir a esta expropiación. Es lógico que en este supuesto, los costes de la misma no repercutan en los demás propietarios, dado su carácter de "sanción frente al propietario incumplidor, pero es frente a éste al que creemos debe tener condición similar a una cont.especial, por lo siguiente: al incumplir ha manifestado su deseo de no correr con las cargas de urbanización ocasionadas por el sistema de actuación de compensación obligatoria; la Administración debe expropiarle su parte para evitar el fracaso de todo el sistema; tal expropiación debe de regirse por las normas generales reguladoras de la expropiación forzosa, sin ninguna derogación o dispensa particular, y por tanto, con las mismas normas relativas a la fijación del justiprecio, desapareciendo el aspecto sancionador del procedimiento expropiatorio, y satisfaciendo en cambio la intención del propietario, que ve de este modo librarse de una propiedad que no quiere participar en las cargas y por tanto en los beneficios de la urbanización. Es entonces cuando pueden producirse las mismas hipótesis que ya hemos señalado respecto a las previsiones de la Ley del Suelo: si no se toma en cuenta el beneficio que con

la expropiación obtiene el propietario-beneficiario por la misma expropiación y beneficio por el incremento insustitutivo que el precio venal puede tener como consecuencia precisamente de la obra urbanizadora para la que se efectúa la expropiación-, resultará que aún habiéndose dado el presupuesto de la cont. especial, que aquí es el mismo previsto por la norma para todos los propietarios cuando la expropiación parcial no sea por motivos de sanción, no se valorará a los efectos de reducción del precio que debe abonarse al expropiado en concepto de sanción por incumplimiento de sus obligaciones como afectado por el sistema de compensación obligatoria. Creemos que el procedimiento expropiatorio es adecuado para virtualizar en él el mecanismo de las cont. especiales, cuyo pago se hará por la vía de contravención recibiendo el propietario en menos aquella parte que debería entregar en tal concepto.

El precepto sin embargo encierra otras dos notables novedades: una es la de su porcentaje, ya que desaparece toda huella de él, al financiarse con las cont. especiales la totalidad del coste o importe de la expropiación parcial, pasando a ser del 90% (Ley del Suelo, art. 187) al 100 por 100. La segunda es que se independiza la relación tradicional entre cont. especiales y obras públicas, ya que a diferencia del régimen común, en que cuando las obras requieran la adquisición de terrenos, el importe de estos se acumulará a la cantidad total que en concepto de coste a repartir por contribuciones especiales, han de pagar los obligados a ellas, aquí, la adquisición se independiza y es por sí misma fuente de cont. especiales. Con ello se facilita la misma adquisición de terrenos para el destino o afectación que quiera darles la Corporación por cuanto esta ya no tiene que esperar al procedimiento total sino a uno particular que reclamará tal adquisición que será pagada en su totalidad por los propietarios a quienes beneficia, produciéndose además, una derogación expresa de ese régimen común de la legislación general de la expropiación forzosa, ya que si bien esta prevé la expropiación a nombre de tercero que será el beneficiario del ejercicio de la potestad expropiatoria, a cuyo cargo y beneficio va el objeto o bien expropiado, aquí en cambio, la expropiación se hace por el que puede hacerla -una entidad territorial- que se beneficia de la expropiación, en cuanto base su titularidad queda el bien expropiado, pero que no obstante por destinarse a una obra urbanizadora, sirve para a través de ésta, mejorar a unos propietarios particulares, que deberán pagarla aunque el beneficio que obtienen solo se deriva indirectamente de la expropiación y directamente de la obra que con el bien expropiado se ha realizado. Estos propietarios aún no siendo beneficiarios directos e inmediatos de la expropiación -supuesto de la Ley de Expropiación forzosa- deberán pagar su importe, lo que es una variación importante de este régimen común, contrariando la misma referencia que a él se incluye en el mencionado precepto. Resulta paradójico tal referencia cuando justamente la aplicación del mecanismo previsto de las cont. especiales, pide su derogación.

La causa de esta novedad la hallamos en el mismo proyecto de reforma, ya que al suprimir el antiguo sistema de cesión de viales con contribuciones especiales, que era el que preveía únicamente el percibo de tales contribuciones, ha montado en su lugar este supuesto de "expropiación parcial" con el cobro de las mismas contribuciones, lo que se deduce del art. 120, 3.º de este mismo proyecto que dice así:

"Se podrá utilizar el sistema de expropiación parcial en los siguientes casos:

- a) incumplimiento de cargas por los propietarios en el sistema de compensación obligatoria;
- b) ejecución de sistemas generales o algunas de sus elementos;
- c) actuaciones en suelo urbano, parcialmente urbanizado o calificado".

Apartado c) que con otras palabras era el que originaba aquel sistema de actuación de cesión de viales, tipificado en la Ley del Suelo (art. 113, 3.º) con lo que realmente el sistema sigue vigente aunque con distinto nombre y características. Sin embargo, el mecanismo conceptual a que responden estas contribuciones especiales parece va a repercutir en la misma institución expropiatoria, ya que este art. 120, en su apartado 4, establece:

"En los supuestos de los apartados b) y c) podrá limitarse (la expropiación parcial) a los terrenos estrictamente indispensables para la ejecución de las obras o extenderse a las zonas de inmediata influencia".

Aunque en apariencia parece incurrir el proyecto en una incorrección al calificar de "sistema" a la expropiación parcial, no lo es realmente, por cuanto el proyecto califica al sistema genéricamente de "expropiación" considerando seguidamente como modalidades del mismo tanto a la expropiación total como a la parcial, con lo que tan sistema de expropiación es una como otra, frente a lo que apariencia, repetimos, pudiera hacer pensar. Prácticamente la expropiación parcial sustituye a la cesión de viales, permaneciendo el mismo sistema de financiación-per cont. especiales-aunque algo cambiado de signo ya que lo que constituye en el sistema de la Ley Suelo un recurso complementario, aquí se eleva a principal.

En cuanto a la desaparición del porcentaje es consecuencia de la supresión que respecto de tal punto, con carácter general hace el art. 183 del proyecto:

"Cuando las obras e instalaciones a que se refiere la presente ley, beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas o se provocaren de un modo especial por las mismas, aunque no existieran aumentos determinados de valor, el importe de las contribuciones especiales podrá alcanzar el coste total y no serán de aplicación las limitaciones establecidas en el art. 470 de la Ley de Régimen Local."

A no ser la variación-mediante elevación del porcentaje hasta el coste total-este precepto es casi reproducción del 185 vigente, siendo susceptible de las mismas críticas a que a este hemos hecho objeto; de nuevo una vez más, el legislador acude al fácil método de reteque de los porcentajes.

tajes, sin introducir la menor novedad incluso en el estilo literario. No se comprende cómo puede descuidarse el aspecto sustancial de las cont.es- peciales, el mismo mecanismo conceptual a que responden, acudiendo a corre- ción de sus porcentajes repercutibles (en lo que se ha fijado ya algún co- mentario publicado como es el de J. Cañada Garmendia, en la Revista del Instituto de Estudios Fiscales "Crónica Tributaria", nº5/I.973, titulada: "Fiscalidad y Urbanismo"), como si tales elevaciones no tuvieran la mínima influencia sobre aquél, mucho más cuando alcanzan a la financiación del coste total, desapareciendo toda referencia porcentual, que venía siendo u- na de sus notas más típicas y a la que ha preparado la llegada la anterior reforma de la vigente Ley del Suelo. La misma retacción defectuosa y las - mismas reiteraciones siguen apareciendo dentro de un texto que de nuevo no tiene más que el nombre, cuando realmente es tan viejo como la misma ex- istencia de las cont.especiales. ¿Por qué todavía esa referencia "aunque no existieran aumentos determinados de valor", cuando la misma carece de toda operatividad? ¿por qué esa referencia cuando justamente el precepto, como su antecesor de la Ley del Suelo, va contra ella, al no admitir más que una modalidad de cont.especiales, y ena contra sus dos especies clási- cas de las cont.especiales por beneficio especial y por aumento de valor? ¿Por qué todavía esa referencia "a que nos provocaren..." (cuando tampoco tiene ninguna utilidad? ¿por qué seguir manteniendo lastres puramente lite- rarios que sin embargo pueden producir confusionismos conceptuales e in- terpretativos? Incluso ¿por qué esa precisión "...cuando beneficiaren espe- cialmente..." que se convierte en imprecisión, ya que dicho adjetivo "espe- cialmente" parece implicar otro distinto, dialécticamente? ¿No es suficiente para cualificar a dicho beneficio con la indicación que se añade de "...a personas o clases determinadas..."?

La retacción de este precepto es buena muestra de la quietud y estancamiento en que nuestro legislador se mueve-mejor sería decir, no se mueve-en su enjuiciamiento conceptual de las cont.especiales, sobre las que tiene la misma noción que tuvieron sus primeros autores, aquellos que hace décadas antecujeron en nuestro panorama local dicha figura de las cont.especiales, contentándose con ligeros retoques afectativos de la re- percusión de su cuantía, como si el aspecto sustancial no experimentaría ninguna influencia por los mismos. La inercia le hace caer en las parado- jas de seguir hablando de "beneficio especial", cuando éste solo tiene sen- tido frente a su término antagónico: el aumento de valor. Al desconocerse este, aquel pierde todo su valor. No obstante, ahí sigue, y seguirá mientras el autor de la norma no altere su enfoque de la naturaleza de tales con- tribuciones. Crítica que lleva trazas de ser más vigente que los textos a que se refiere, ya que la misma sigue siempre latente, cuando estos al me- nos sufren alguna derogación, aún con una sustitución inmediata del mismo sentido. Menos mal que no está sordo a las interpretaciones jurisprudencia- () Habíenalo transcrito del Cº de la Administración Local, del prof. Gº de Enterría, apreciemos que en la fé de erratas, una de las pocas es la que sustituye el "provocaren" por "aprovecharen", lo que es más correcto.

ciales, al recoger en el apartado 2 del último artículo citado, una precisión que brillaba por su ausencia en la vigente Ley del Suelo, como es la de que

"El importe de estas contribuciones se repartirá con arreglo a lo dispuesto por la legislación de Régimen Local".

Con lo que se pretende salir frente al encuentro de las dudas surgidas en la aplicación de la Ley del Suelo, art. 183, que si bien elevó los porcentajes repercutibles, no añadía ninguna precisión más, por lo que alguna interpretación entendió que esto significaba que la repercusión era total, desapareciendo la distinción entre interés público y privado, cuando realmente esta distinción por falta de derogación expresa, seguía vigente y teniendo plenamente sentido. La referencia a "la legislación de Régimen local" no es muy propia ni correcta, ya que parece encubrir la situación actual en que distintas normas pretenden tener aplicación a los mismos supuestos (case de la Ley 48/I.966 y de la Ley de Régimen Local), con lo que para evitarla se hace tal referencia genérica, cuando más ortodoxo será la expresa cita de la Ley de Régimen Local.

Como se ve, muy pocas novedades en una materia importante, prefiriendo el proyecto acudir a la creación de figuras nuevas impositivas, como si con tal creación demostrase su elevado interés por la puesta al día del mecanismo de financiación del urbanismo, olvidando que aquí como en todos los demás campos, es aplicable el viejo aforismo de que más vale lo malo conocido (las viejas figuras tributarias) que lo bueno por conocer, ya que como se ha dicho, ningún animal más que de costumbres que el hombre-contribuyente que más se adapta al pago de los tributos a medida que estos van en él arraigando. Las referencias que a las mismas se hacen en su exposición de motivos no pueden ser más incóheras y desconfesivas:

"X. Las modificaciones que se introducen en materia de fiscalidad del suelo tienen por objeto fundamentalmente completar los medios que se ponen a disposición de la Administración Local, para ejecutar los Planes.... (aquí la mención de las nuevas figuras)... Las contribuciones especiales podrán alcanzar a partir de ahora la totalidad del coste de las obras para cuya financiación se utiliza esa exacción".

Con lo que las cont. especiales parecen adquirir un nuevo aspecto cual es la de ser "intocables", casi en el mismo sentido que tiene este término en el campo de las clases en la sociología; una figura descendiente del pasado, que se conserva por proceder de él, y con la que no se sabe qué hacer, a no ser que conservarla en sus principales características, que no tienen por qué ser en todos los tiempos y épocas, las mismas, ya que justamente sería en ellas donde deberían introducirse las necesarias reformas y actualizaciones. No es así, con lo que la crítica a que aludíamos debe seguir viva, al menos mientras al menos siga recogida en los textos legislativos.



385

**ASPECTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS DE LAS
CONTRIBUCIONES ESPACIALES.**



**BIBLIOTECA
DE DERECHO**

Doctorando: D. VALENTIN RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA

***Director de la tesis: D; EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y MARTINEZ-CARRANDE
Catedrático de Dcho. Administrativo, de la Facultad de Derecho de la
Universidad Complutense de Madrid.***

MADRID, abril de 1.974

– Procedimiento de tramitación de los expedientes de contribuciones especiales

Procedimiento de tramitación de los expedientes de cont. especiales.

Preferimos esta amplia titulación para referirnos a todos los aspectos que más particularizadamente podían detallarse como sinónimos de la aprobación de la imposición de cont. especiales y englobando así todas las formalidades y trámites que van desde que se acuerda tal imposición hasta que tal imposición se viabiliza y se cierra el expediente.

De salias tenemos que indicar las enormes dificultades que encierra este procedimiento, dificultades producidas por las dudas, lo que en última instancia repercute sobre su efectividad, hasta el extremo que ya desde este momento puede hablarse de que el fracaso de que se habla de las cont. especiales radica en su procedimiento, residiendo aquí unas de las razones de lo por qué de su dejación a las Corporaciones Locales y su falta de uso por otras entidades de superior nivel territorial. Es como si se permitiera o se habilitara a su cabre, pero poniendo tales dificultades, de que el mismo legislador ha debido acudir a la imposición obligatoria, para que por los Ayuntamientos se acuerda al cabre de unas contribuciones, que quedarían desconocidas si no fuera por tal obligatoriedad. Los Ayuntamientos temen meterse por los recovecos de un procedimiento en donde abundan las ocusiones del caslíz procedimental, con el consiguiente riesgo de anular todo un expediente que puede calificarse de todo menos de breve y apropiado. Los trámites o etapas más destacados serán objeto de un tratamiento separado y merecerán un epígrafe autónomo.

1º Acuerdo de ejecución de las obras y acuerdos de imposición:

El art. 453 parece distinguir las nítidamente ya que habla;

"El acuerdo del Ayuntamiento relativo a la ejecución de las obras o instalaciones o a la implantación o mejora de servicios, por los que haya de exigirse cont. especiales no será ejecutivo mientras no lo sea el de imposición de éstas..."

Conviene fijarse en este texto, porque es de él de donde partiría la mayoría de las confusiones; en principio parece evidente que en él se hace una clara distinción del acuerdo de ejecución de las obras del de imposición de cont. especiales, pero por otra les confunde en cierta medida ya que suspende la ejecutividad del primero a la del segundo. De nada pues vale aprobar un acuerdo de ejecución de obras que hayan de devengar cont. especiales si no se encuentra aprobado-mejor dicho, sino es aún ejecutivo-el acuerdo de imposición de cont. especiales. El acuerdo primero es incompleto e imperfecto mientras no se halle aprobado o completo el segundo, con lo que se está trazando un hilo de relación entre ambos, condicionándoseles recíprocamente o si se quiere, supeditando el primero al segundo, ya que se hace depender aquel de la ejecutividad del segundo. Para esta dependencia entre ambos acuerdos, se impone una temporalidad: si la preparación y trami-

tación de ambos acuerdos debe aproximarse y producirse a ser posible en la misma unidad de tiempo, procurando que sea paralela, y es de aquí de donde surge la duda, ya que si ambos acuerdos para su mayor adecuación, deben de ser de tramitación paralela surgen polémicas sobre su posible identidad. Parece ser que lo mejor es que se tramitaran en la misma unidad de acto, no solo de tiempo. En cualquier caso, ninguno de tales acuerdos puede desentenderse del otro, o sea, ninguno de los acuerdos es plenamente libre, para no ocuparse del otro. Porque al acordar la ejecución de las obras, debe indicarse que se financiarán con cont. especiales o que serán de aquellas de la Ley de Régimen Local que devengan tales contribuciones, y paralelamente, al acordarse la imposición de cont. especiales entonces aun más se deberá indicar su finalidad. Se está viendo la artificialidad de una separación, cuya misma posibilidad es asimismo polémica; o sea, lo que queremos decir, que la regulación es tan artificial que se está dando base para que los respectivos Ayuntamientos entiendan cumplir el compromiso legal acudiendo a cualquiera de las vías que una primera interpretación pudieran obtener del referido texto: o acudir al acuerdo común o unitario relativos a ambos aspectos o bien a deslindarlos, lo que parece más correcto, sin que no obstante, insistimos, de la misma lógica del procedimiento pueda deducirse y se deduzca la identidad de acuerdos.

En medio de este texto, viene a añadir confusión el art. 45I, el que al enumerar los supuestos devengadores de cont. especiales, comienza afirmando que "procederá la imposición de cont. especiales....cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios se produjese un aumento de valor.... beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas....". Si este precepto fuera literalmente interpretado habría que entender que dado que las cont. especiales tienen una finalidad compensatoria como consecuencia de ciertas obras e instalaciones que producen beneficios, lógicamente no es hasta que tales obras e instalaciones hayan finalizado, cuando podrá saberse el aumento de valor o de beneficio especial que hayan producido, por lo que su "precedencia" solo se sabrá en aquel momento. Lógicamente este punto de vista es correcto, aunque totalmente distinto del anterior. La única vía de armonización entre ambos es que el 45I habla de "precedencia de la imposición" mientras que el otro lo hace del "acuerdo de imposición", lo que son cosas diferentes, aunque este último bien pudiera retrasarse hasta aquella o sea, hasta el momento en que se halla averiguado la precedencia, porque puede darse el frecuente caso que lo que se discute es precisamente la precedencia por la vía del acuerdo de imposición, y es el que el legislador ha adelantado el momento del acuerdo de imposición para favorecer a las Corporaciones Locales y por otras razones, que no son del caso examinar en este lugar. No obstante, la discrepancia queda constatada. Vayamos sin embargo al estudio del art. 453 con los dos acuerdos que en él quedan involucrados.

Vamos a partir de una determinada solución: de que son dos los acuerdos, aunque el precepto sea susceptible de entender uno solo- lo que confirma alguna práctica municipal- así como otros que parecen olvidar la existencia de un procedimiento autónomo para la fijación de las cont. especiales: si el art. 453 es confuso mucho más aún lo es entre otros el art. 457 donde hablándose de "acordada la ejecución de las obras, instalaciones o servicios, el Ayuntamiento podrá exigir por anticipado el pago de las cont. especiales..." en que únicamente parece resultar el acuerdo de ejecución de las obras, como si del mismo se retara la exigencia de las cuotas por cont. especiales, por la imperfecta redacción del mismo consideramos la existencia del art. 453; este art. 453 debiera decir que "cuando el acuerdo de ejecución de las obras... fuese ejecutivo, el Ayuntamiento podrá exigir el pago....". O sea, una suma de imperfecciones y defectos de redacción que harían interminable su lista por lo que solo con afán constatador aquí las recogemos. Volviendo al punto de partida, tenemos, como hemos dicho, que en el art. 453 se encuentran tipificados dos acuerdos: el de ejecución de las obras y el de imposición. Insistimos en la posible artificiosidad de tal distinción, artificiosidad que se comprueba atendiendo a la segunda parte de este precepto:

"(el acuerdo de imposición no será necesario)(si)...el Ayuntamiento asigne cantidad bastante para dotar el gusto..."

Es obvio que en este caso, conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Obras, Servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1.924 (en vigor como dice la nota de a pie de página del Código de la Administración Local y del Urbanismo, del prof. García de Enterría, en todo lo que haya sido derogada por los específicos Reglamentos relativos a los servicios y los bienes municipales), esa dotación del gusto se hará en el mismo acuerdo de ejecución de las obras correspondientes, ya que tanto en el art. 5 como en el II, se incluye en los respectivos proyectos, el presupuesto de las mismas. No tendríamos sentida además un acuerdo de ejecución de obras, que no fuera acompañado del respectivo presupuesto:

"art. 51: "Ninguna obra podrá comenzarse sin que esté aprobado el proyecto, cuando se trate de las de nueva planta, y sin que exista el crédito necesario consignado en presupuesto ordinario..."

Por esta razón, sin embargo obtenemos una justificación del acuerdo autónomo de imposición de las cont. especiales, ya que en las obras que no devengan tales contribuciones, si bien el crédito necesario para su financiación debe incluirse en el mismo proyecto, la fuente última del mismo es el Presupuesto de la Corporación. Como cuando la obra se financie por cont. especiales, tal presupuesto carece de valor, entonces parece justificado que se imponga un acuerdo sustitutivo que hace sus veces, ya que justamente a través de él, lo que se está haciendo, realmente, es la elaboración de un presupuesto especial para la respectiva obra. El art. 456 confirma este aspecto al subrayar el carácter meramente "previsor y provisional" del presupuesto de las obras.

Partamos pués de la separación de los dos acuerdos, y analicemos como más problemático el relativo al de la imposición de cont.especiales. ¿Qué formas puede revestir?

Formas del acuerdo de imposición de cont.especiales:

Si las cont.especiales son exacciones municipales (art.434 de la L.R. L.), una de tales formas es la de Ordenanza:

Art.717: "Las Corporaciones locales acordarán la imposición de exacciones y aprobarán simultáneamente las correspondientes Ordenanzas para su aplicación..."

art.718: "Cada exacción, excepto las multas, será objeto de una Ordenanza..."

Preceptos que son aplicables a las cont.especiales; a diferencia de la Ley que nada singular establece sobre el particular, por lo que al remitirse tácitamente el régimen común a todas las demás exacciones, significaría que para las cont.especiales habría que acudir a los artículos citados y demás complementarios, dentro de un capítulo que lleva precisamente como título el de "imposición y creación de exacciones", el Reglamento de Haciendas Locales introduce una variación muy importante: sin perjuicio de lo anterior, dispone que el expediente que se tramite en cada caso, hará las veces de tal Ordenanza. Dicho reglamento no prohíbe la existencia de Ordenanzas reguladoras de las cont.especiales, sino que permite que en cada caso el expediente sustituya a tal Ordenanza, que puede existir o que puede acordarse. Se amplían pues las formas que puede revestir el acuerdo de imposición, que pueden ser las siguientes:

- la de imposición con la simultánea aprobación de la respectiva Ordenanza;
- la de imposición con la simultánea aprobación del respectivo expediente;
- la de imposición, existiendo previamente una Ordenanza reguladora de las cont.especiales y tramitándose en cada caso, el correspondiente expediente.

Cada uno de estos supuestos es problemático dando lugar a ciertos problemas; así el primero resumidamente pudiéramos decir que suscita aquel de si es necesario el acuerdo correspondiente en cada caso, con la correspondiente tramitación del expediente; el segundo, plantea acerca de la obligatoriedad de la respectiva Ordenanza, y el tercero, el, valor de la Ordenanza, ya existente y aprobada, y su relación con el expediente en cada caso. Hagamos los siguientes comentarios y precisiones:

a) Existencia de una Ordenanza reguladora general de las exacciones denominadas "cont.especiales":

En principio, no hay ningún obstáculo a la existencia de tal Ordenanza, dado que la Ley de Régimen Local lo permite y no puede por menos de hacer lo mismo, el Reglamento de Haciendas Locales. Puede existir y de he-

che existe en bastantes Ayuntamientos una Ordenanza reguladora de las contribuciones especiales. Cuando la Ley de Régimen Local en el art. citado 453 está aludiendo al acuerdo de imposición de las cont. especiales está contemplando esta posibilidad, de que tal acuerdo revista la forma de una Ordenanza, ya que de no ser así, habría indicado expresamente la excepción. Ahora - bien el hecho de que prevea un acuerdo semejante para cada obra, instalación o servicio que devengue cont. especiales es que está pensando en una Ordenanza aunque con características particulares, dado que sería una Ordenanza para cada caso en que se cobren tales cont. especiales, o sea, una Ordenanza para cada expediente. De ahí que parezca lógica la innovación del Reglamento entendiendo como sinónimo de tal Ordenanza el expediente; el efecto, según esta norma reglamentaria, es el mismo - lo mismo da que se apruebe una Ordenanza, que forzosamente habrá de llevar tal denominación, que se tramite el correspondiente expediente, ya que este hará las veces de aquella. Con esta interpretación de la Ley de Régimen Local, aparte de hacerla en coordinación con sus restantes partes - concretamente con sus preceptos dedicados a la aprobación de las Ordenanzas fiscales - destacamos sus particularidades. Más la separación de acuerdos que implica ese art. 453 presupone en este orden dos consecuencias: el acuerdo de imposición de cont. especiales al ser distinto del de ejecución de las obras, puede concluir bien en una Ordenanza general, aplicable tanto al caso que le suscita como a todos los demás que en el futuro puedan plantearse, o bien la aprobación de una Ordenanza para el caso en concreto. o sea, dos clases de Ordenanzas: o general o particular. Si la ordenanza es particular no suscita problemas dados que para cada caso de los que en el futuro se planteen será necesaria la elaboración de la respectiva Ordenanza, si es que no se acude a la tramitación del respectivo expediente que haga sus veces. Es cuando se aprueba una Ordenanza general cuando los problemas se plantean, porque dada la intermitencia en la aplicación de las cont. especiales, al ser una exacción de no percibo periódico sino tan aleatoria como aleatoria es la realización de las obras por las que se devenga, cabe preguntarse sobre el valor normativo y práctico que puede tener una Ordenanza de tales características y si la misma no requerirá el complemento del respectivo expediente o de la respectiva ordenanza para cada caso. Toda esta problemática si bien puede ser interesante desde el plano doctrinal en que nos movemos, como exposición de alternativas y sugerencias, no lo es desde el práctico, y con esto estamos poniendo de relieve otro lado criticable del vigente ordenamiento, que no hace más que sembrar dudas a los Ayuntamientos, sugiriéndoles múltiples caminos, y ninguno claro y tajante, con la consiguiente repercusión en el rendimiento de la respectiva exacción. Lo que la ley está ocasionando es introducir la confusión en el funcionamiento de nuestras Corporaciones Locales, sobre todo en aquellas que sean respetuosas con demasiada con sus mandatos y previsiones, como seguramente se tendrá oportunidad de comprobar.

a.I) supuesto de Ordenanza general, sin más, reguladora de las cent.especiales:

En principio, parece que si se ha aprobado una Ordenanza, no para uno, si para todos los supuestos que puedan presentarse de aplicación de cent. especiales, tal Ordenanza debería tener efecto para todos y cada uno de ellos. Esto supondría que acordada la ejecución de una obra, instalación o servicio por los que se devengan tales cent.especiales, no habría necesidad del acuerdo de imposición de cent.especiales, dado que previamente existe una Ordenanza que determina cuando se aplicarán las mismas, lo que implica unas consecuencias que parecen no estar muy conformes con el ya citado art. 453, que parece establecer una relación imprescindible entre acuerdo de ejecución de obras y acuerdo de imposición, dando a este un carácter fatal, como si siempre debiera producirse. Si esto es así, ¿cuál es el papel de la Ordenanza general? Sería a modo de una fuente indirecta, remota, general y genérica (estamos a punto de decir, que superflua, si no es en cuanto viene a aumentar la cantidad de normas pretendidamente aplicables, con aplicación y valor muy reducidos), que respaldaría el acuerdo de imposición en cada caso y que habría de tomarse en función de dicha Ordenanza general, sin poder contradecir sus previsiones. Esto, desde una perspectiva puramente discursiva y doctrinal; debemos averiguar por la vía jurisprudencial si es de tal forma.

El problema es prácticamente trascendente, lo que decimos como aviso preliminar a tal jurisprudencia, teniendo en cuenta la tutela a que están sujetas nuestras Corporaciones Locales (tutela y control), dado que regulado el procedimiento de aprobación de Ordenanzas, si existe una general y fuera esta aplicable y con efectos para todos los casos, se suprimirían todos los trámites que vienen representados en cada uno de tales casos, por la fiscalización del acuerdo de imposición con el, correspondiente expediente. Basta que nos hagamos una pregunta: si la Ordenanza ha sido aprobada y ha merecido todos los plácemes de las autoridades tutelantes - por tanto, del Delegado de Hacienda (art. 723 de la L.R.L.) ¿se requerirá la misma aprobación para cada caso, del mismo Delegado? Fijémonos en lo que este simboliza de posible retraso para el cobro mismo de las cent.especiales y lo que puede significar de retraso para la propia actuación municipal, e incluso, la duplicidad de fiscalizaciones que la misma significa frente a una intervención municipal que parece multiplicar las ocasiones de control. Esto es lo que no hay que olvidar ante tal referencia jurisprudencial, lo mismo que si esta no existiera. A su vez, este será efecto de si la imposición en cada caso, de cent.especiales debe verse como la imposición de una nueva exacción, o por el contrario, de una exacción ya aprobada, que precisamente por ello, el Ayuntamiento ya está autorizado a percibir, porque justamente tal autorización lo tiene por, la vía de la previa aprobación de la respectiva Ordenanza, ya que para que se pueda imponer y aplicar una exacción es imprescindible la Ordenanza (art. 717, a sensu contrario).

Por tanto, parece que existiendo una Ordenanza general no sería necesaria para que la percepción de las Cont.especiales en cada caso no requiriera nada más, ya que justamente en estos supuestos, no se haría más que aplicarla. Con estas consideraciones por delante es cuando ya podemos entrar en las interpretaciones. Incluimos en el término jurisdiccional en un sentido amplio, las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos, de tanta importancia aquí como puedan ser los judiciales propiamente dichos.

La resolución del T.E.A.P. de Gerona, de 29 de mayo de 1.971, viene a sentar la doctrina de la necesidad de someter cada expediente de cont.especiales a la aprobación del Delegado de Hacienda, habiendo Ordenanza general, anteriormente aprobada, por unas razones que veremos repetidas:

"Que la contribución especial es una figura fiscal de rasgos propios en la que si bien se reconoce una contraprestación, lo que la diferencia de los impuestos, esta no es solicitada como en las tasas o en los aprovechamientos por el sujeto pasivo, sino que se configura de modo propio su hecho imponible por el aumento de valor o beneficio particular que unas obras o servicios comunitarios específicos producen, lo que trasladado al campo de establecimiento de la exacción se traduce en la exigencia de que en cada realización específica municipal se calibre previamente a efectos de exigir o no cont.especiales, si existe un beneficio particular mensurable en la obra comunitaria y que la decisión plenaria (quiere decir, del Pleno del Ayuntamiento que lo acuerde) de ser afirmativa, plasme en un acuerdo específico de imposición de cont.especiales por la obra o servicio de que se trate, que habrá de ser sometido, como ocurre con todos los acuerdos de imposición local (art. 723 de la L.R.L.) a la fiscalización de la autoridad financiera central representada por el Delegado de Hacienda, que controlará de este modo, la potestad tributaria delegada de los entes locales (arts. 2 y 5 de la L.G.T.) no pudiendo entenderse desarrollada o abdicada in genere esta actividad controladora del ente local con la aprobación años antes, como ocurre en el caso presente, de unas Ordenanzas tipo en previsión de los casos y ocasiones en que pudiera resultar útil pero no excluye ni puede excluir la concreta fiscalización por el Delegado de Hacienda, del acuerdo municipal de imposición por la mejora específica de que se trata.

Fijémonos cómo el Tribunal E.A.P. se apoya en la misma naturaleza de la exacción, para sobre ella montar la justificación de la necesidad aprobatoria de la autoridad controladora de cada expediente en cada caso. Al subrayar la particularidad-para cada caso-de las cont.especiales, simultáneamente está autojustificando la entrada de tal autoridad. En el mismo sentido, la resolución del T.E.A.P. de Logroño, de 31 de enero de 1.967, que dice lo siguiente:

"Considerando que... se observa un defecto esencial del procedimiento usado es la falta de aprobación por el Ilmo. Sr. Delegado de Hacienda, del acuerdo de 21 de diciembre de 1966 en el que se acordó imponer cont.especiales en relación con la obra de pavimentación que nos ocupa, requisito imprescindible a tenor de los arts. 723 y sgs. de la L.R.L., y que no

puede entenderse cumplido con el sometimiento a la primera autoridad económica de la provincia referida genéricamente a la imposición de la exacción de las cont. especiales... Considerando que la D.R.L. es los arts. 722 y 726 distingue cuidadosamente entre los acuerdos de imposición de exacciones y las Ordenanzas correspondientes, teniendo gran importancia esta distinción por existir un cauce impugnatorio distinto.... que para la correcta aplicación de estos preceptos en materia de cont. especiales hay que tener en cuenta la especial naturaleza de este tipo de exacción, en la cual la obligación de contribuir surge de modo eventual por la realización de obras, instalaciones o servicios, lo cual implica que no pueda a través de las Ordenanzas delimitarse el hecho imponible con carácter genérico de modo que pueda ya saberse qué personas o situaciones por su relación con el objeto del tributo estarán obligadas a contribuir, sino que el hecho imponible lo mismo que otros elementos esenciales del tributo son definidos cuando se acuerdan de modo concreto al establecimiento de las cont. especiales por una determinada obra, instalación o servicio, y resulta totalmente inútil y superfluo un acuerdo genérico de imposición de cont. especiales, ya que esta imposición si no se refiere a determinadas obras, instalaciones o servicios no es posible señalar los diversos elementos de la relación jurídico-tributaria que son precisamente los que como contenido del acuerdo de imposición, deben ser fiscalizados por el Mº de Hacienda".

Aunque abundando en los mismos términos de la anterior, esta resolución es más completa pero también más reiterativa; hay una repetición del argumento que la imposición con el consiguiente acuerdo debe ser específica en cada caso, poniendo ahí la singularidad de la cont. especial, así como su diferenciación de las Ordenanzas. Estaría uno pecando de estimar estas resoluciones tan favorables a tantas fiscalizaciones y controles, como fruto de órganos que como los citados, no dejan de estar encajados en la misma rama de la autoridad controlante a la que se remiten, pero es el caso que no hay unanimidad entre todos estos órganos, como a continuación vamos a ver en resoluciones totalmente distintas:

La del T.E.A.P. de Pontevedra, de 31 de marzo de I.970, en reclamación 65/69, que afirma lo contrario:

"Considerando que si bien no es admisible la alegación del reclamante sobre la falta de aprobación del expediente por parte del Delegado de Hacienda, ya que el Ayuntamiento de Marín tiene aprobada la correspondiente Ordenanza, lo que hace innecesaria una nueva intervención de aquél..."

En el mismo sentido, la del T.E.A.P. de Valencia, de 31 de diciembre de I.968, que incidentalmente declara inadmisible la alegación del reclamante de nulidad del expediente por falta de la aprobación del Delegado de Hacienda:

"por cuanto dicho requisito resulta innecesario en los supuestos en que existe ordenanza reguladora de la exacción que, por lo demás, fué aprobada por dicha Autoridad..."

Lo mismo, la del T.E.A.P. de Castellón, de 30 de julio de 1.966, que al recordar la vigencia del art. 725 de la L.R.L., y por tanto, la facultad de las Corporaciones Locales de reactivar las Ordenanzas de las cont. especiales, recuerda la necesidad de su aprobación por el Delegado de Hacienda, dando a entender a sensu contrario, que no será necesaria en los demás casos, una vez existan aquellas, Ordenanzas aprobadas.

Aunque pudiéramos citar otras, como la del T.E.A.P. de Alicante, de 30 de septiembre de 1.969, que al igual que las de Logroño y Gerona, declaran nulo el expediente de cont. especiales, por no aparecer acreditada su aprobación por el Delegado de H., de lo que no se acompaña ninguna certificación, los ejemplos dados revelan que el asunto no está claro, incurriendo en posiciones contrarias, aquellos que estos Tribunales se enfrentan diariamente con numerosos expedientes de la misma naturaleza, lo que nada dice sobre la claridad de la norma y sí mucho en cambio sobre las múltiples dudas que origina.

Veamos la Jurisprudencia del T.S. En la sentencia de 23 de mayo de 1.964 (citada por A. Cuéllar Bassols: Imposición, ordenación y liquidación de contribuciones especiales, publicada en el Boletín Informativo de la Corporación Nacional de Secretarios de Administración Local, nº 258, junio/66) se viene a predicar en pro de la necesidad del expediente, con todos sus consiguientes trámites, aún habiendo una Ordenanza general: "estima dicho Tribunal que la redacción de una Ordenanza general para todas las cont. especiales, no autoriza ni puede autorizar la vulneración de la regla ... en el pár. 2 del art. 470 de la Ley, puesto que aquella generalidad pugna y está absolutamente reñida con el carácter de dichas contribuciones que obliga a determinar para cada una el referido porcentaje ... ni la existencia de una Ordenanza general de cont. especiales contraria a la letra y al espíritu de la ley puede convertir en mero acto de liquidación de un impuesto, lo que realmente constituye su creación, determinando tanto el sujeto pasivo como el tipo de gravamen o base de percepción", precisando al extremo que nos interesa esta clara declaración:

"... la existencia de una Ordenanza general no puede permitir que se prescindiera de la prescripción de la preceptiva aprobación y por el Delegado de Hacienda, del acuerdo de imposición por la mejora específica de que se trate".

También en el trabajo de García-Artines sobre "la imposición de cont. especiales a la luz de la legislación y de la jurisprudencia" (reproducido en el Boletín de Información de la Vida Local, nº 42-43, julio-agosto 1.971) se alude a varias sentencias del T.S. en el ^{opuesto} sentido, como son las de 15 de febrero de 1.965; 25 de octubre del mismo año; 23 de diciembre de 1.966 y 3 de enero de 1.968, de todas las cuales el autor parece deducir que existiendo previamente una Ordenanza general, no es preciso otra tramitación análoga para el respectivo expediente, "siendo tal la preeminencia de ésta (la Ordenanza) que en su existencia radica la seguridad jurídica de

los ministrados, ahorrando, además, actuaciones que dilatan y entorpecen la labor de los Ayuntamientos". Con lo que esta referencia, está demostrando el paralelismo entre las sentencias de nuestro T.S. y las resoluciones de los T.E.A.P. en orden a una división de opiniones que se manifiesta en cada campo, de forma que en cada uno de ellos, podemos encontrar sentencias y resoluciones favorables de la superioridad de la Ordenanza, y por tanto, de la innecesariedad de aplicación de los trámites de aprobación del expediente, o bien de la necesidad de estos últimos, en base a que dada la particularidad de estas cont.especiales el expediente es imprescindible, y con los requisitos que impone la ley y el reglamento. Posturas antagónicas que complican pues tanto más la práctica y que son eco de la misma confusión de los textos en que se apoya, que está pidiendo pues una inmediata clarificación.

Algunos autores, como el últimamente citado, García-Artimes, en base a que las cont.especiales son una exacción más y que por tanto, entran, como ya hemos visto, en el art. 718 de la R.R.L. que exige para cualquiera de ellas, una Ordenanza, decimos, creemos que apresuradamente que es evidente la superioridad de la Ordenanza sobre el respectivo expediente, y que por tanto, existente aquella, este no debe pasar por ninguno de los trámites que la ley y el reglamento citan, para el caso de que ese expediente, por no existir Ordenanza, haga sus veces. Decimos apresuradamente porque justamente el problema creemos que se plantea únicamente para las cont.especiales, y es la razón que está motivando el amplio tratamiento que le estamos concediendo. Es cierto que ese art. 718 habla de Ordenanza por exacción, pero también lo es que la cont.especial al aplicarse en cada caso, es como si en cada uno de ellos se tratara de una nueva exacción, ya que la previsión genérica y general en una Ordenanza creemos tiene el mismo papel que su tipificación como exacción en la Ley de Régimen Local. Su utilidad es muy escasa, porque como señala alguna de los textos recogidos de resoluciones de los T.E.A.P. como de las sentencias del T.S., sus elementos esenciales deben fijarse en cada supuesto de aplicación, por lo que la Ordenanza, de existir, no podrá contener más que generalidades, planteadas todo en un terreno abstracto, falta de concreción que justamente venará por la vía del respectivo expediente. Y es a través de esta consideración en cada caso, de ser como una nueva exacción, por lo que se plantea el problema que estamos estudiando: hasta qué punto la existencia de una Ordenanza de contribuciones especiales suple todos los trámites que deberán producirse de no existir aquella.

Sostener la aplicación de la Ordenanza, por encima de todo, es sostener un concepto de Ordenanza que si bien es aplicable a todas las demás exacciones, lo es difícilmente a las cont.especiales por cuanto, insistimos, aquí no se produce una aplicación automática sino todo lo contrario una aplicación consciente y que tiene que acordarse en cada caso. Si la e.

Existencia de Ordenanza, no elimina la necesidad del acuerdo de imposición que exige e impone el art. 453, entonces ese acuerdo deberá someterse a la aprobación del Delegado de Hacienda (art. 723.2 de la L.R.L.). Hemos hablado solo del acuerdo por cuanto si bien todo acuerdo de imposición de exacciones como dice el art. 717, deberá aprobar simultáneamente la correspondiente Ordenanza—o lo que es lo mismo, el acuerdo deberá ir acompañado siempre de Ordenanza—, aquí hemos aludido a la hipótesis de que la Ordenanza ya exista, por lo que el acuerdo podría ser solitario, pero la hipótesis si se examina a fondo, es bastante artificiosa, por cuanto todo acuerdo si es de imposición deberá darse la correspondiente Ordenanza, por lo que si las contribuciones especiales reclaman imperativamente tal acuerdo es que están reclamando asimismo imperativa y simultáneamente el respectivo expediente. Queríamos evitar la denunciada artificiosidad y continuar con el supuesto, para continuar refiriéndonos únicamente al acuerdo de imposición, en aislamiento; también como tal acuerdo, exigirá la aprobación del Delegado de Hacienda, razón por la que hemos citado antes el art. 723, 2. que separa nítidamente entre lo que está sujeto a tal aprobación, al acuerdo de imposición, a la Ordenanza y a las reclamaciones.

Conviene insistir en la misma paradoja representada por la existencia de una Ordenanza, que sin embargo no libera del correspondiente acuerdo de imposición, por lo que prácticamente es como si tal Ordenanza no existiera, ya que justamente su fin es como hemos visto es autorizar la aplicación de la exacción de que se trate, cosa que aquí ni siquiera llena, ya que es imprescindible el acuerdo de imposición. Si esto es así ¿no significará tal acuerdo, tantas veces se adopte, la creación de una nueva exacción? Con esto, estamos destacando otra de las características del mismo: el acuerdo de imposición tiene un efecto limitado temporal y objetivamente, y habría que decir también, subjetivamente. Se adopta para una obra, instalación o servicio determinados, y solo para él, por el tiempo que tarde su ejecución y para las personas que experimenten aumentos de valor en sus propiedades o beneficio especial. Por lo tanto, la exacción nace con el acuerdo y desaparece con su cumplimiento, al ser esencialmente temporal. Creemos que aquí destaca la cualidad principal de estas exacciones llamadas cont. especiales, como es la de su temporalidad. De la L. R.L. se deduce esta nota; el mismo art. 451 habla de su procedencia siempre en relación con determinadas obras, instalaciones o servicios. No establece la procedencia del cargo de tales cont. especiales en función de la actividad potencial que manifestada en obras, instalaciones o servicios, lleven a cabo los Ayuntamientos, a manera de una especie de exacción permanente que todas las vecinas estarían pagando y con destino a las obras que esos Ayuntamientos estimaran conveniente llevar a cabo. No, sino que por el contrario, al hablar de ejecutadas, está estableciendo una relación entre obras determinadas—que son precisamente, las ejecutadas, y no las proyectadas o previstas, o simplemente programadas—y tales contribuciones.

Con este no nos estamos proclamando partidarios de esta o aquella postura, sino simplemente exponiendo las posibilidades que plantean los textos vigentes; posibilidades interpretativas y de coherencia lógica, sin que su exposición presuponga su defensa. Si se estima conveniente la eliminación de probables duplicidades de trámites, debería irse por la senda revisora, con la supresión por ejemplo de la exigencia del acuerdo de imposición, al menos en su actual versión autónoma y claramente deslinada del acuerdo de ejecución de las obras, ya que perfectamente ante de existir una Ordenanza, podría incluir en su contenido, una cláusula relativa a la aplicación de tal Ordenanza. Más con los preceptos vigentes, la supuesta falta funcional de una Ordenanza que no exige de la adopción del correspondiente acuerdo de imposición es un problema o un tema que escapa a la ley positiva, y es planteable solo en términos de lege ferenda. De abogar por una postura en particular, abogaríamos por la de la tramitación de cada expediente como si fuera una Ordenanza, con el establecimiento de una excepción del supuesto actualmente tan general de que todas las exacciones deben de tener su Ordenanza, excepción que suprimiría tal exigencia en relación con las cont. especiales, con la que se acabaría con una norma puramente decorativa, sin apenas alguna trascendencia que no vale más que para originar problemas como los que hemos expuesto. La Ordenanza fiscal puede y tiene una función que cumplir respecto a todas las demás exacciones, salvo frente a las cont. especiales, en las que su papel se cubre, mejor y más adecuadamente, por el respectivo expediente que en cada caso se tramite. De ahí que el Reglamento de las Haciendas Locales con miras más previsoras y prácticas estableciera la posibilidad de reemplazar a la Ordenanza con la tramitación de cada expediente, aunque su defectuosa redacción, quizás motivada por la falta de margen legal, le impusiera una reacción que es todo menos unívoca. Si la ley de Régimen Local hubiera excluido de la necesidad de Ordenanza a este tipo concreto de exacciones, entonces el Reglamento seguramente lo habría contenido un precepto como el que estamos criticando, más la falta de aquél, obligó a la norma reglamentaria a acudir a un substitutivo más que al mandato directo y tajante. Creemos que este es uno de los puntos más necesitados de reforma, ya que se evitarían así las interpretaciones contradictorias a que la situación actual ha dado lugar, como ha quedado recogido al mismo tiempo que eliminaría una actividad de escasa utilidad a los Ayuntamientos, alguno de los cuales, como prueba de su eficacia, elaboran un amplio muestrario de Ordenanzas, entre las que figura la relativa a las cont. especiales, con nula utilidad, por cuanto esos mismos Ayuntamientos se verán obligados en los casos en que su aplicación sea procedente, a la redacción de los correspondientes expedientes, sobre los que la existencia de una Ordenanza previa, no ejerce más que una influencia que conduce a la confusión, con los riesgos que esto produce sobre su misma corrección legal, y con el quebranto, pues, de su posible invalidez, en base a las distintas interpretaciones que los textos actuales permiten.

Creemos que es este supuesto el que suscita las mayores proble-
mas, a diferencia de los otros a que aludíamos, ya que si no existe Ordenan-
za, y no es imprescindible, que exista, el respectivo expediente que en cada
caso se tramite, hará sus veces, por lo que su tramitación es la misma que si
fuera una Ordenanza, o sea, la que detallan los arts. 717 y siguientes, a que
ya nos hemos referido. Es precisamente como consecuencia de lo anterior, es-
te lo que debería rectificarse, ya que la reacción oportuna sería esta; el
expediente será o tendrá el mismo valor de una Ordenanza respecto a las
cont. especiales que en él se prevean y tramiten, suprimiéndose la vigente -
fórmula sustitutiva, que es el origen de todos los problemas.

Conforme con lo que aquí se postula, el acuerdo de imposición
virtualizaría en relación con las cont. especiales el típico mecanismo de
aplicación de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales; si para
estas es a través de la respectiva Ordenanza fiscal como se posibilita el
ejercicio inmediato de la potestad que tienen reconocida en la ley, en las
cont. especiales tal potestad se hace realidad mediante el acuerdo de im-
posición que debe adoptarse en cada caso para su percibo. Porque las cont. es-
peciales están previstas en la ley (Ley de Régimen Local) no necesitan de
ninguna otra habilitación legal y expresa para su percibo en cada caso en
que se devengue su cobro. No se cumple para ellas lo dispuesto en el art.
434, 2.ª de dicha ley que reenvía a la ley cualquier intento de los Ayuntamien-
tos de percibir una exacción ordinaria o extraordinaria, que no sea alguna
de las que ese mismo artículo enumera en su primer párrafo. Al contrario,
al disponerse por, el mismo precepto que las contribuciones especiales "se-
rán exacciones municipales", está habilitando expresamente a las Corpora-
ciones Locales para su cobro, que se podrá hacer siempre que exista junto
al acuerdo de ejecución de las obras, un acuerdo de imposición de las mis-
mas, exista o no exista Ordenanza de las mismas, ya que es solo a través de
la existencia previa de tal acuerdo de imposición, como se podrá realizar
su exigencia (exigencia de pago y exigencia de cobro). Diríamos que tal a-
cuerdo convierte en acto lo que en la ley está en potencia, de forma que
gracias a él, las Corporaciones Locales podrán cobrar lo que sin él, sería
un puro ingreso teórico, hipotético y en potencia. Lo que la ley de Régimen
Local no dice al calificar a la cont. especial de "exacción municipal" es
que se deberá por "obras, instalaciones o servicios", iniciando así un pro-
cedimiento en el que sucesivamente irán surgiendo los detalles que le ir-
rán completando y haciendo realidad aquella primera proclamación y defi-
nición, con lo que está poniendo de relieve la escasa relevancia de la Or-
denanza, porque si tales cont. especiales se devengan por obras, instalacio-
nes o servicios, habrá que fijar previamente a aquellas, estas obras, insta-
laciones o servicios, para en una etapa ulterior, comprobada que son de es-
tas obras, instalaciones o servicios que devengan cont. especiales, pa-
sar a la declaración de su procedencia, que es tanto como decir, de su po-
sibilidad real, derivada caso por caso, y no de modo general.

Las sentencias que en sentido contrario hemos citadas del T.S. no dejan de estar justificadas desde la perspectiva de defensa de la jerarquía de normas, ya que aprobada y vigente una Ordenanza de la exacción "contribuciones especiales", debe imponerse por encima de todo intento de derogación indirecta o directa por la inserción en el expediente tramitado en cada caso de extregos opuestos a los que componen tal Ordenanza. En tales casos el T.S. como cualquier otro Tribunal no puede por menos que defender la norma jurídica superior, más allá de su posible utilidad o conformidad con los tiempos, que aquí vendrían representados por la superación de los criterios que inspiraron la confección de la Ordenanza, puestos por tanto en tela de juicio ante una situación concreta. No puede ser más claro el propósito de los jueces ante tales oposiciones, según se deduce de sus mismas palabras, en la sentencia de 3 de enero de 1.968 (Rep. Jur. Aranz. 1968, nº marg. 5); que contemplando el supuesto del Ayuntamiento de Zaragoza que en un caso concreto había establecido en el respectivo expediente unos criterios de reparto de las cont. especiales distintos a los previstos en la Ordenanza que tal Ayuntamiento tenía aprobada para las cont. especiales, sobre lo que se dice lo siguiente:

"Consideramos que como la Ordenanza fiscal de cada exacción es norma inderogable de conducta para cada Ayuntamiento que la acuerda e impone, es claro que en acatamiento de los arts. 718 y 724, este último proclamando que las Ordenanzas fiscales una vez aprobadas seguirán en vigor... no puede el Ayuntamiento de Zaragoza desconocer la vigencia de tal norma fiscal y prescindir de sus preceptos valorativos caprichosamente por nuevos acuerdos que les contraríen, siendo de tal preeminencia la aplicación de la Ordenanza que el mismo art. 18 del Reglamento de Haciendas Locales supeita la existencia del expediente de cont. especiales a los supuestos de no existencia de ella, ya que en la misma radica la eficacia de la seguridad jurídica de los administrados que conocen o deben conocer el texto de sus normas en el período de su exposición para su previa aprobación e igualmente la rapidez y economía de tiempo que ahorra la elaboración de acuerdos y dictámenes periciales que dilatan y entorpecen notoriamente la labor de los Ayuntamientos, en sus cometidos específicos, cuando no cuentan con tales normas".

Tal como se ve, lo que aquí se recoge no contradice en nada nuestras consideraciones anteriores, antes bien las clarifican, ya que en este párrafo resalta todas las posibles duplicidades y contradicciones en que pueden incurrir los Ayuntamientos con la vigencia simultánea para cada caso de una Ordenanza, anterior y general, y el expediente tramitado. El T.S. revela su preferencia en esta sentencia por la existencia de una Ordenanza, cuyas ventajas se subrayan, eliminando trámites y dilaciones, que indirectamente, parece reforzar ya que vigente no se necesita el expediente y si éste se arbitra no requerirá ninguno de los requisitos habilitados cuando la Ordenanza no existiera, aunque no se hace cargo de las características de la exacción

fijándose únicamente en la apariencia formal de la norma:

"...mientras no tenga lugar la reforma (de la Ordenanza fiscal), una elemental garantía de la seguridad jurídica obliga a atenerse a su contenido, pues lo contrario, es decir, admitir la posibilidad de que la Administración deje de aplicar sus normas reglamentarias amparándose en que son nulas, sería grave atentado a nuestra legalidad..."

En el terreno de los principios puede ser correcta esta postura de nuestro T.S., pero no en el de los efectos prácticos ni el de lege ferenda en el que hemos hechos las consideraciones anteriores. De acuerdo con la normativa vigente y habiéndose dado un Ayuntamiento una Ordenanza, a ella tendrá que atenerse, conforme a los principios que inspiran esta sentencia, dado que el procedimiento adecuado para su inaplicación no es el de entenderla modificada por cada expediente que el Ayuntamiento tramite para cada supuesto, sino el de su modificación o derogación simple por otra norma del mismo rango o por otra acuerdo en tal sentido, adoptados ambos conforme a lo previsto en la L.R.L. Lo contrario resultaría absurdo e ilegal, porque si un Ayuntamiento se ha dado una Ordenanza reguladora de las cont. especiales a ella deberá sujetarse, ya que con tal fin la aprobó, pero nada dice en cambio de las contradicciones en que puede hacer incurrir una norma de tal calibre ante unos supuestos que pueden ser tan distintos en su aplicación, dada la misma particularidad de la exacción, que hacen reducir extraordinariamente esas posibles ventajas a que el T.S. se refiere ya que en otras de sus sentencias se apoya en la misma particularidad de la exacción para exigir siempre el correspondiente expediente, aún existiendo la Ordenanza, que es a lo que nos lleva esta postura respecto de la Ordenanza de las cont. especiales: a su innecesariedad, o el menos, a su no exigencia tan perentoria como ocurre para las demás exacciones y a que la misma no dispensa de la tramitación del respectivo expediente. Es por esto por lo que la sentencia citada incurre en cierta contradicción; superpone tan rigurosamente la aplicación de un principio—como es el de seguridad—que descuida aspectos tan importantes como los de la necesidad del expediente, pareciéndose conformar con la vigencia y aplicación de la Ordenanza, cuando esta por su condición de norma general no penetra en aspectos tan singulares como son los de los sujetos pasivos, y sin embargo tan esenciales para su propia aplicación, aspectos que tienen que rellenarse por la única vía posible para estos casos: el expediente tramitado a que se refiere el Reglamento de Haciendas Locales. Si la Ordenanza fuera inmediatamente aplicable, como sucede en sus restantes manifestaciones, nada habría que objetar a tal rigorismo, pero como no lo es, ya que para que tal aplicación se realice, se requiere antes la cobertura de determinados aspectos, entences todo lo anterior que por su base; el que el expediente haga las veces de Ordenanza, si esta no existe, quiere decir que lo contrario sea cierto, o sea, que la Ordenanza pueda cubrir los aspectos contenidos en el expediente. Luego si este es imprescindible, para qué la Ordenanza?

¿Es necesaria la existencia de una Ordenanza, para la aplicación de las contribuciones especiales?

El mero planteamiento de esta misma pregunta está subrayando todas las contradicciones de los textos vigentes, y por tanto, de la L.R.L. al mismo tiempo que tiende a completar los aspectos anteriormente analizados. Si el art. 717 exige una Ordenanza para la aplicación de una exacción; si las cont. especiales tienen tal condición de "exacciones", la consecuencia de este silogismo, sería la respuesta afirmativa a la anterior pregunta: también las cont. especiales exigen para su aplicación la correspondiente Ordenanza. Conforme a esto, todos los Ayuntamientos deberían de tener una Ordenanza de las cont. especiales ya que raramente en cualquiera de ellos dejarán de realizarse las obras, instalaciones o servicios que les devengan y que las hacen obligatorias según la L.R.L. Por esta vía de razonamiento, podría llegarse a la ilegalidad de todas las cont. especiales percibidas o intentadas percibir por los Ayuntamientos que no dispusieran de norma de tal condición. Todo lo cual sería correcto según los esquemas de la L.R.L. Pero he aquí que sobre ellos incide el Reglamento de Haciendas Locales, con una repercusión que es para poner incluso en tela de juicio su misma legalidad, ya que si el mecanismo de la potestad tributaria de estos entes locales es como ya hemos dicho, ley y Ordenanza, no se entiende como una norma reglamentaria puede instaurar una excepción de forma tan defectuosa e incierta como la que emplea, ya que en ella se limita a indicar que el expediente en cada caso, hará las veces de la Ordenanza, si esta no existiere. Conviene que nos detengamos en su análisis, para que los juicios expuestos se confirmen.

Primero: no elimina la exigencia de la Ordenanza, ya que solo establece que de los expedientes harán sus veces, si no existiera, pero es que con este último, está previendo un supuesto en si mismo excepcional y hasta diríamos que imposible, ya que el esquema legal es todo lo contrario—una Ordenanza para todas las exacciones—.

Segundo: al prever tal previsión—que los Ayuntamientos no tengan la respectiva Ordenanza y que a través de los expedientes tramitados en cada caso, las sustituyan—está permitiendo a los Ayuntamientos a legalizar un comportamiento contrario al esquema legal, reconociéndoles la posibilidad de carecer de Ordenanza y tramitar en cada caso el respectivo expediente, suprimiéndose así, indirectamente, la exigencia impuesta por la L.R.L. de tener una Ordenanza o la correspondiente Ordenanza, para la aplicación de la exacción (que aquí son las cont. especiales) de que se trate.

Es evidente, por consiguiente, que el vigente Reglamento de Haciendas Locales por las razones que sean, ha sido el origen de todas las dudas que nos hemos venido exponiendo. Razones que pueden haber sido prácticas o directamente atributivas—con la sustitución citada, el Reglamento atribuye al expediente el mismo valor normativo que a la Ordenanza, pero solo dentro de

cada expediente, por lo que su valor aún en tal aspecto es muy limitado - pero que en cualquier caso, plantean una situación que podríamos decir límite y de la que una posible y deseable reforma debe resolver, por la vía que estimamos mas adecuada, como ha quedado reflejado: por la de instaurar otra excepción de exigencia de Ordenanza, además de las multas, únicas que en la actualidad gozar del estatus particular de no reclamar una Ordenanza para su cobro, disponiéndose que el mismo carácter o valor tendrá la tramitación del oportuno expediente. Lo que ha producido el Reglamento de Haciendas Locales es la revelación de una exacción que no reclamaba por sus mismas características, como las demás exacciones, una Ordenanza, y que tal papel debía tenerlo el respectivo expediente, variación sumamente trascendente como para que tuviera su culminación en la reforma señalada, ya que en nada es favorable la ambigüedad vigente.

Ambigüedad aumentada en torno a las exigencias simultáneas de la Ordenanza y del expediente, porque si bien el Reglamento nos dice lo que pasará de no haber Ordenanza, nada nos dice de lo que pasará del expediente, si tal Ordenanza existe. Porque si el expediente hace las veces de la Ordenanza, de no existir ésta, ¿cuál será su papel si la Ordenanza existe?

La situación tan paradójica creada por el Reglamento frente a la ley apenas ha llamado la atención, como si la derogación implícita que la misma implicaba sobre el esquema de la ley tuviera una duración temporal o coyuntural, en tanto en cuanto el Ayuntamiento no tuviese la Ordenanza, pero solo en tal perfección, como si se nos quisiera decir, que la posibilidad contemplada en él, no liberaba a los Ayuntamientos de la obligación legal, cuando realmente este era su principal resultado práctico, ya que los Ayuntamientos recurrirían reiteradamente a la misma, para no darse la respectiva Ordenanza, violando así la norma de la L.R.L. que les impone la necesidad de la misma para la aplicación - y por tanto, el cobro - de la exacción denominada "cent.especiales". Práctica y legalmente sigue pues vigente la necesidad de una Ordenanza de cent.especiales, de forma que todos los Ayuntamientos deberían tenerla, y su ausencia podría motivar responsabilidades de las autoridades encargadas de la tutela y control de las entidades locales, mientras no se derogue la norma de la L.R.L. que excluya de tal deber de tener Ordenanza a la exacción de las cent.especiales. La constatación de tal ausencia generalizada está demostrando también prácticamente el escaso papel de la Ordenanza así como la escasa eficacia de un precepto condicionado por aquel, ya que los Ayuntamientos prefieren entrar por la escotilla abierta de la posibilidad reglamentaria, antes que darse una Ordenanza que parece no eximirles del cumplimiento de los trámites encaminados a la confección del respectivo expediente en cada caso en que sean posibles tales cent.especiales. Mientras no se lleve a cabo la reforma, parece sigue vigente la exigencia legal de una Ordenanza de las cent.especiales, en virtud de la misma superioridad de la L.R.L. sobre el Reglamento de Haciendas Locales y en razón de la misma insuficiencia sustitutiva de este, cualquiera que sea su función, y por mínima que esta sea.

Naturaleza y contenido del "acuerdo de imposición de contribuciones especiales"

En principio, parece un acuerdo más, pero a poco que se examine, veremos que presenta unas peculiares características en función de todos los preceptos que la L.R.L. dedica a las cont. especiales. En primer lugar, la primera peculiaridad viene representada por su principal contenido que se revela en su denominación: acuerdo de imposición en relación con una exacción como la de cont. especiales, que se destina al pago de los gastos producidos por la ejecución de determinadas obras, instalaciones o servicios. Conviene que recalquemos esta condición: "acuerdo de imposición", o lo que es igual, que para el caso de que se trate, es procedente la aplicación de la exacción "cont. especiales". Tal acuerdo indica que en tal caso pueden aplicarse las cont. especiales y por él, se viabiliza la posibilidad de cobro de una exacción, enumerada como tal en la relación de ellas incluida en el art. 434 de la L.R.L. (recuérdese lo que antes hemos dicho de este precepto). Una exacción que ya tiene su cobijo en la ley, con lo que se cumple y respeta el principio de legalidad, y que no necesita por consiguiente de ninguna otra ley para su aplicación, a no ser la existencia o intercalación previa de este "acuerdo de imposición". Hic et nunc, todos los razonamientos sobre la innecesariedad de la Ordenanza se concentran en la exigencia de este "acuerdo de imposición" que es cada vez "un acuerdo de nueva imposición", un acuerdo que aplica el mandato legal de percepción de las cont. especiales.

A través de él, la Corporación ejercita su potestad tributaria en los términos configurados en la ley, de manera inmediata y directa, exista o no, Ordenanza, ya que el acuerdo de interpone siempre, para cada situación devengadora de cont. especiales. Luego, para éstas el mecanismo de ejercicio de tal potestad se hace variar en relación con las demás exacciones ya que mientras para estas es la Ordenanza la que condiciona su aplicación para las cont. especiales es el "acuerdo de imposición" el mecanismo mediante el cual las Corporaciones locales ejercitan la potestad tributaria que la ley les ha reconocido en orden a tal tipo de exacción.

No hay el mismo automatismo que respecto a las demás exacciones, al montarse este acto previo que es signo de cierta voluntariedad. Las Corporaciones locales "acuerdan" en cada caso y para cada caso, la imposición de cont. especiales. Aquí sin embargo aparece ya algún interrogante, puesto que al tratarse de una exacción, con base legal, y con supuestos de aplicación señalados en la ley, no se comprende por qué se faculta a las Corporaciones para acceder a su imposición, porque de esta forma, es como si se dejara a su total libertad las posibilidades de su cobro, y así, en principio, es, de acuerdo con la exigencia del citado "acuerdo". Con lo que la misma ley que prevé su aplicación, está previendo su derogación por la vía de la no adopción de dicho acuerdo, por cuanto si no hay acuerdo, no hay cont. especiales (exista o no exista, la respectiva Ordenanza).

Con lo que se revela una paradoja legal: la misma ley que prevé la exacción, se remite a la misma Corporación encargada de su cobro, para que este se realice. Por lo que la exacción pudiera tener una simple existencia legal, si las Corporaciones facultadas no acordaran nunca su aplicación. O pudiera tener existencia en unos casos y en otros no, ya que el "acuerdo de imposición" es tanto para cada supuesto un acuerdo de precedencia de la imposición de cont. especiales, como un simple "acuerdo de imposición", o lo que es igual, para el supuesto en que tal acuerdo se adopte, para ese, si proceden tales contribuciones, porque así lo quiere la correspondiente Corporación, sin que nada en contra signifique para otros supuestos en que podrían ser procedentes las cont. especiales y sin embargo no proceder su cobro, por no existir ese "acuerdo de imposición". En principio, esta "voluntariedad" es paradójica, y desde el prisma legal en que nos estamos moviendo, carece de sentido, ya que es establecer la injusticia en una exacción que persigue la justicia, por cuanto aún dándose los requisitos legales, las Corporaciones, en base a tal voluntariedad, podrán cobrar o dejar de cobrar las cont. especiales, por lo que si fuera general, reinaría la mayor discrecionalidad, con el riesgo de que esta degenerara en arbitrariedad. al no tener otro punto de referencia que la misma decisión corporativa local. El que la ley prevea una exacción y la deje en su aplicación al libre arbitrio de la Corporación a cuyo favor se reconoce, no tiene una justificación sustancial y de fondo; no la tiene desde la perspectiva de respeto a la libertad de tales entidades, ya que tal respeto debe darse antes, en la libertad de configuración de las mismas exacciones, pero una vez que estas están previstas en la ley y a las que solo pueden acudir dichas entidades; no la tiene tampoco desde la perspectiva de la misma previsión legal de la exacción, ya que si ésta es tipificada por la ley, será con propósitos aplicativos y no de mero escaparate; no la tiene desde el propio mecanismo de la exacción, ya que si esta requiere la previa delimitación de las circunstancias de su nacimiento -lo que en terminología jurídica-tributaria se denomina "presupuestos de hecho"-es porque estas deberían producirse su cobro, por lo que parece de sentido dejar en manos de la Corporación que este se haga; tampoco se puede fundar en su poca importancia porque lógicamente éste vendrá en función precisamente de su aplicación y no de la exacción en si misma, que si fuera poco importante, la vía correcta sería su supresión y no su mantenimiento en una línea de vigencia que resultaría absurda. Aunque el rastreo negativo podría ampliarse vamos a dejarle y acudir a las posibles razones que supongan la voluntariedad, que se reducen, creemos, a que el legislador tiene cuenta de las dificultades que en si misma encierra la exacción por lo que va al procedimiento compensatorio de equilibrar la posibilidad de exacción con la voluntariedad de su percepción. La ley considera a las cont. especiales como una exacción de difícil aplicación, facultando por ello a las Corporaciones a cuyo favor se reconoce tal exacción, a que acuerden o no, su imposición.

Pero la ley aumenta sus paradojas: elimina esa voluntariedad para algunos casos, conservando no obstante el mencionado "acuerdo de imposición". El art. 451, 2.º de la L.R.L. establece que "la imposición de las cont. especiales a que se refiere el apartado a) será siempre obligatoria para los Ayuntamientos. La imposición de las demás contribuciones especiales será asimismo obligatoria en los casos previstos en el art. 462". ¿Qué papel representa en tales casos, el "acuerdo de imposición"? Esas paradojas serían las siguientes; primera, la infundamentada separación—ya que no se nos dan las razones a no ser que las mismas las deduzcamos nosotros—de los supuestos, devengadores, unos, a todo trance, de cont. especiales y otros, a la voluntad de las Corporaciones locales; segunda, la misma separación que olvida el elemental juicio de que si la ley enumera unos supuestos, todos deben de tener la misma fuerza para hacer nacer realmente a la cont. especial; tercera, la imposición de la obligatoriedad se superpone al mismo acuerdo de imposición con lo que este parece perder su misma razón de ser puesto ¿qué acuerdo podrá tomarse si no es para revalidar el mandato legal? ¿puede admitirse como tal acuerdo, un "acuerdo impuesto"?; cuarta, a pesar de lo anterior, la ley conserva la necesidad del "acuerdo de imposición", por lo que cabe preguntarse sobre lo que sucedería si tal acuerdo falta, cuando la imposición de las cont. especiales es "obligatoria" según ley; nacerían entonces "ex lege"? quinta, la imposición es "obligatoria a los Ayuntamientos", que no son los sujetos a la exacción, como si se les quisiera hacer cobrar aún contra su voluntad, lo que está revelando por este lado la deducción que hace poco hacíamos, de que tenía cuenta por el legislador de las dificultades que encierra esta exacción, acude a su "imposición obligatoria" para orillarlas así como para forzar a los Ayuntamientos a su aplicación, al menos, en algunos de sus supuestos, caminos que habría descubierto el legislador en un intento de ir ampliando y consolidando el ámbito de eficacia de la exacción denominada "cont. especiales"; quinta, para tales supuestos, la potestad tributaria implícita se matiza convirtiéndose en lo que algún tratadista, como por ejemplo Garrido Falla, califica de "funcional", ya que la libertad presupuesta en toda potestad, desaparecería para dejar sitio a la obligatoriedad de su ejercicio, estando, pues, los Ayuntamientos en tales casos a ejercitar su potestad de cobro de las cont. especiales.

Como la muestra es suficiente, creemos que podemos pasar al tema planteado: que podemos diversificar por cuanto el "acuerdo de imposición" tendrá un doble papel según haya obligatoriedad o voluntariedad en la imposición de las cont. especiales. En el primer caso, entendemos que tal papel no es más que revalidante del mandato legal, exteriorizándose frente a sus verdaderos destinatarios, o sea, a los contribuyentes o sujetos pasivos, mientras que en el segundo, es un acto de ejercicio de una potestad. Ambos papeles exigen una mayor consideración, que seguidamente efectuamos.

Si la imposición es obligatoria, hemos dicho que el "acuerdo de imposición" será simplemente revalidante del mandato legal, aunque naturalmente podemos preguntarnos sobre su esencia como tal "acuerdo". ¿Puede haber un acuerdo en sentido contrario a esa imposición obligatoria? La respuesta sería negativa, pues dadas sus presupuestas de hecho, la conclusión es fatal: el acuerdo de imposición, ya que está estatuido que debe adoptarse, deberá ser concorde con tal imposición. Pero como el acuerdo de imposición es siempre "de imposición", resulta que en cuanto a su fondo, es coincidente con el segundo caso, cuando la imposición es voluntaria, ya que el acuerdo, si se toma, es siempre afirmativo. Esto, último lo derivamos de las siguientes consideraciones: si bien pudiera estimarse la posibilidad de algún acuerdo de no imposición de cont. especiales, por su impracticancia, dado que este acuerdo está predeterminado por la ejecución de unas obras, instalaciones o servicios que la ley configura como la causa causante de las cont. especiales, su misma presencia condiciona el acuerdo, o sea, que este se producirá si tales obras, instalaciones o servicios, son de los que las motivan, por lo que el acuerdo de producirse siempre se producirá en el mismo sentido, afirmativo. Lo que explica la relación entre el acuerdo de ejecución de las obras, a que se refiere el art. 453 de la L.R.L. con este "acuerdo de imposición de cont. especiales"; si las obras no son de las que devengan tales contribuciones, no se tomará ningún acuerdo de imposición negativo, y si en cambio, se aprobará el presupuesto de gastos de tales obras, con la correspondiente estimación de ingresos.

Por tal razón, repetimos, hay cierta identidad de ambos acuerdos, o de los acuerdos de imposición, en ambos casos, por cuanto aún cuando la imposición es voluntaria, el acuerdo es siempre "de imposición". La única diferencia que hay es que cuando la imposición es obligatoria, el acuerdo deberá adoptarse, mientras que si la imposición es voluntaria, el acuerdo podrá o no adoptarse, o sea, existirá o no, aunque si existe, deberá ser afirmativo, o sea, de imposición. De ahí que si la imposición es obligatoria el Ayuntamiento deberá tomar el acuerdo de imposición, no disponiendo ningún margen de libertad. Si el acuerdo debe de tomarse, si la imposición es obligatoria, es porque a pesar de todo, creemos que subsiste en la L.R.L. una pequeña huella -una formalidad- de respeto a la autonomía local: es como si la ley estableciera una vigilancia para la realización de un deber que favorece al obligado y en su propio beneficio, pero queriendo que este se de cuenta de ello, por lo que impone al mismo tiempo que la obligatoriedad, la obligación de aceptar un acuerdo en tal sentido. Quizás sea esto un reflejo paternalista como también un excesivo cuidado de que las Corporaciones locales cumplan con los mandatos legales, cuya fiscalización por ningún camino es mejor que por el, que viene representado por un acuerdo aceptado con todas las formalidades legales.

Una vez adoptado el acuerdo, la obligatoriedad de las cont. especiales es la misma, con lo que queremos decir, que para los contribuyentes u obligados a su pago, no hay ninguna diferencia práctica, por cuanto la obligatoriedad o voluntariedad, de las que venimos hablando, son solo referibles a los titulares activos, o sea, a los entes públicos municipales a cuyo favor está reconocida la exacción. Quizás pueda una diferencia mínima en este plano de los sujetos pasivos como es la de que su obligación si bien es la misma, su fundamento último es distinto, teniendo mayores posibilidades de imposición cuando el Ayuntamiento ha adoptado su acuerdo "voluntariamente" ya que entonces podrán entrar en el fondo sobre la procedencia del mismo, aunque a través del argumento de que las obras por las que se exige, no son de las que la ley tipifica como causas de las cont. especiales. En cambio, si la imposición es obligatoria, los sujetos pasivos carecerán de tales posibilidades, aunque podrán impugnar si justamente su caso se identifica con el que la ley considera como de tal modalidad impositiva. Aunque diferentes son asimilables estos supuestos impugnatorios.

En cualquier caso, el "acuerdo de imposición" es una declaración formal y solemne del Ayuntamiento que le habilita para el cobro de las contribuciones especiales y con el que ejecuta la potestad tributaria que respecto a este tipo de exacciones le concede la ley (aquí, la de Régimen Local) y que puede ser "obligatorio" o "voluntario" en su adopción -notas accidentales, -según sean los casos por los que tales contribuciones se devengan, de imposición obligatoria o voluntaria para los Ayuntamientos.

Sobre el momento de su adopción, conviene indicar que deberá ser siempre una vez que se haya adoptado el acuerdo relativo a las obras, instalaciones o servicios; Creemos que la simultaneidad nunca podrá ser absoluta de forma que siempre habrá una sucesión de acuerdos, ocupando el segundo lugar el de imposición, ya que forzosamente deberá ocupar un segundo lugar dado que se hace para compensar el beneficio producido por tales obras. Apenas podrán mediar diferencias apreciables de tiempo entre ambos acuerdos, como sucederá en la mayoría de las ocasiones, en que el acuerdo de imposición se tome inmediatamente tomada el acuerdo de ejecución de las obras, instalaciones o servicios, pero siempre subsistirá la mínima de la consecutividad o sucesividad: el acuerdo de imposición solo podrá adoptarse tras la adopción del correspondiente acuerdo de ejecución de las obras. Aunque aparentemente tiene carácter complementario de este último -mucho más si nos fijamos en que la L.R.L. condiciona la ejecución del acuerdo de las obras a la propia ejecutividad del acuerdo de imposición (art. 453) -, sin embargo no es así, y es un acuerdo que paraójicamente la ley configura como totalmente autónomo, cuando, como señala este precepto:

"...el Ayuntamiento asigne cantidad bastante para cubrir el gasto, aún en el caso de que no prosperase la imposición".

La relación y la complementariedad aparente, a que nos hemos referido, desaparecen cuando tal asignación existe, con lo que en tales casos, que

puedan ser la mayoría, cada uno de los mencionados acuerdos tendrá una vía totalmente independiente, no afectándose recíprocamente, en su ejecutividad. La existencia de esa asignación específica ocasiona un posible retraso de acuerdo de imposición, ya que la inmediatividad de este a aquel, viene precisamente en función de esa estación de gasto; si hay tal detención, desaparece la necesidad perentoria de acudir a la búsqueda inmediata de los ingresos necesarios para la financiación de las obras, instalaciones o servicios, lo que es un defecto del actual sistema regulador, ya que si bien por un lado se libera la ejecución de tales obras de la imposición que las mismas motivan, facilitando una mayor rapidez en su realización, sin embargo, ese retraso a que nos hemos referido, puede ocasionar mayores males, sobre todo, cuando la imposición es voluntaria. Es fácil imaginarse que en la mayor parte de los casos en que se habían estado la ejecución de las obras, no se acudía a la imposición: primero, porque los Ayuntamientos disponían de los medios financieros necesarios para la iniciación de las obras y segundo, porque de esta forma se veían liberados de las obligaciones formales representadas por la ejecución del acuerdo de imposición. Lo que en la ley se prevé solo como una derogación temporal, para facilitar la ejecución de las obras, prácticamente se convertía en un aplazamiento sine die del acuerdo de imposición. Aplazamiento que llega a concretarse, y por tanto, a terminar, en los supuestos de imposición obligatoria, en donde forzadamente las Corporaciones deberían acudir a tomar el acuerdo, y a su ulterior ejecución, con el consiguiente percibo de las deudas cont. especiales, pero, que quedaba en el aire en los demás casos.

El defecto es pues evidente ya que la independencia como tal acuerdo, del de imposición respecto del de ejecución de las obras, en el ejemplo analizado y previsto en el art. 453, formaliza con demasiada un procedimiento como es el de las cont. especiales que en última instancia solo tiene justificación, por mucha autonomía que quiera dársele, en el acuerdo de ejecución de las obras. Volvemos de nuevo sobre la autonomía de un acuerdo, incluso su configuración como tal acuerdo, separado del de ejecución, de las obras, ya que si este cuando lleva estación, engloba al gasto propiamente dicho, también podría englobar al acuerdo de imposición, evitándose las dilaciones y retrasos anotados, motivados precisamente por la separación que la ley monta entre ellos, como si quisiera procurar su pureza, evitando toda contaminación viciosa entre ellas, lo que puede a su vez tener la causa en la dificultad de que parte el legislador en su visión de las cont. especiales, dificultad eminentemente de aplicación, para cuya resolución establece un procedimiento totalmente entregado y destinado a ellas, con lo que las posibles incidencias no tengan repercusión alguna sobre la misma ejecución de las obras, ni tampoco estas sobre aquellas. Al mismo tiempo se intenta agilizar el proceso de recaudación de las cont. especiales, sin mezcla con ningún otro procedimiento, como también se intenta agilizar la realización de las obras, instalaciones o servicios.

Contenido del "acuerdo de imposición".

Aparte de la referencia del art.453, no hallamos ya ninguna otra en la L.R.L., remitiéndose por consiguiente al correspondiente Reglamento de Haciendas Locales, aunque por la vía tácita. Sin embargo, en aquella podemos encontrar alguna precisión que puese originar alguna duda sobre este contenido. En principio, el acuerdo de imposición parece que debe ser un acuerdo simple en tal sentido: se acuerda simplemente la imposición de cont. especiales, al que es aplicable lo dispuesto en el art.717 de la L.R.L. así como los arts.217 y 218 del mencionado Reglamento, que confirman la simplicidad aludida, ya que a la terminología del 453 que habla solamente del "acuerdo de imposición", viene a añadirse la del art.717:

"Las Corporaciones locales acordarán la imposición de exacciones..."

Más un acuerdo de tal naturaleza sería un acuerdo vacío, reducido a su pura formalidad, que forzosamente tendría que recurrir a otro posterior que la llenase de contenido. Sin embargo, señalamos esta posibilidad porque creemos que la deficiente terminología legal da pie para ello; no obstante la interpretación que entendemos más correcta es la siguiente, en base a lo que preceptúa el artículo parcialmente transcrito, en su resto:

"...y aprobarán simultáneamente las correspondientes Ordenanzas para su aplicación, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros".

Y de manera más perfecta, el art.217 del Reglamento de Haciendas Locales:

- "1. Al acordar la imposición de exacciones, las Corporaciones Locales aprobarán simultáneamente las correspondientes Ordenanzas,...
2. El acuerdo aprobatorio requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta."

Decimos que más perfecta, porque así como el precepto de la ley da base repetimos para que los acuerdos de imposición si bien paralelos, puedan configurarse como "autónomos e independientes", frente a la aprobación de las respectivas Ordenanzas, en el Reglamento se reduce bastante; la aprobación de las Ordenanzas se involucra en el acuerdo de imposición de la exacción de que se trate, rellenándole de contenido. Al mismo tiempo que se acuerda la imposición de la exacción-en este caso, la cont. especial-se aprueba la correspondiente Ordenanza-que en este caso, será tanto esta como el expediente, que de no existir aquella, hace sus veces--.

Al hablar de la mayoría absoluta y de la Corporación, aunque incorrectamente, está atribuyendo la competencia en la aprobación de los acuerdos que aquí estamos contemplando, al Pleno municipal. Pero si en virtud de esto pasamos al correspondiente precepto de la L.R.L. que señala las compe-

"Corresponderá al Ayuntamiento pleno....:

g) la aprobación de Presupuestos y Ordenanzas de exacciones,
...."

Conforme a esta disposición, se volvería a disgregar el acuerdo de aprobación de las Ordenanzas, del acuerdo de imposición de la exacción a que las mismas se refieren, lo que por la vía del argumento ad absurdum debe rechazarse, viene a ser el contrario en él, la confirmación de la idea expuesta de que el acuerdo de imposición va inefectiblemente unido al acuerdo de aprobación de las correspondientes Ordenanzas -o del expediente como sucede en el supuesto de nuestras cont.especiales-. La cita de estos preceptos nos está indicando tanta las deficiencias expresivas de la ley como la falta de coordinación entre sus preceptos; coordinación que se hubiera logrado si en este artículo 121 al mismo tiempo que la alusión a las Ordenanzas, se hubiera anticipado la alusión "a la aprobación de la imposición...". Para eliminar raras interpretaciones, es por lo que hemos optado por la expuesta; creemos que si este art. 121 alude únicamente a la aprobación de las Ordenanzas, es porque ellas son las que dan contenido al acuerdo de imposición de una exacción, ya que sería absurdo que se acordara la imposición de una exacción y no se acordara con su correspondiente Ordenanza, no teniendo ninguna razón de ser ni la separación ni el retraso en la aprobación de las Ordenanzas (las referencias a estas no quitan un ápice de valor a entender incluidas en las mismas el expediente en las cont.especiales).

Ahora bien, el capítulo anterior nos ha probado la exigencia vigente de una Ordenanza de cont.especiales, según la L.R.L. por lo que todo lo anterior es aplicable para este caso. Más con esto volvemos a la misma polémica que allí veíamos: la existencia de una Ordenanza no quita para la exigencia en cada supuesto de aplicación de cont.especiales, de la necesidad del "acuerdo de imposición", por lo que pudiéramos enumerar los siguientes supuestos:

- acuerdo de imposición de cont.especiales y la aprobación de una Ordenanza reguladora de las mismas;
- acuerdo de imposición, simplemente;
- acuerdo de imposición, acompañado de la correspondiente tramitación aprobatoria del expediente;
- acuerdo de imposición, acompañado en cada caso, de una modificación de la Ordenanza existente.

Ante este cuadro de posibilidades, puede comprobarse la problemática que la misma normativa vigente suscita y que revela una vez más la imprescindible necesidad de su revisión. Si la ley reclama un acuerdo de imposición de cont.especiales, para cada ocasión, es que está desvelando indirectamente el escaso papel de una Ordenanza, a no ser que se trate de una Ordenanza en función de cada expediente, lo que supondría una distinta para cada uno de ellos, con los consiguientes trámites reiterados en cada

ocasión. No se coordinan la exigencia para cada caso de un acuerdo de imposición con la existencia de una Ordenanza, más si la aprobación de ésta ha exigido la existencia de un acuerdo de tal naturaleza. Si como hemos dicho antes la aprobación de una Ordenanza fiscal lleva consigo la aprobación de la imposición de la exacción de que se trate, tal mecanismo no funciona del mismo modo, como estamos viendo, cuando esa exacción son las cont. especiales, porque la ley respecto de ellas si bien tiene en cuenta su peculiaridad, no saca de ellas las necesarias consecuencias para introducir las diferencias de previsión legal oportunas. Se ha pensado en un acuerdo de imposición de la exacción "cont. especiales", acompañado de la respectiva Ordenanza, pero no se ha pensado en que la misma Ley exige el mismo acuerdo para cada uno de los supuestos de manifestación de la exacción que forzosamente no pueden ni deben ir acompañados entonces de la Ordenanza, por lo que volvemos a la anterior relación habría que admitir la primera hipótesis:

- un acuerdo de imposición de las cont. especiales, con la aprobación de una Ordenanza general relativa a las mismas.

Hay que admitir la segunda, que sería absurda para las demás exacciones, y que no lo es para las cont. especiales—signo de su peculiaridad—, por cuanto al existir ya previamente una Ordenanza, todo otro acuerdo de imposición resultaría superfluo, y que sin embargo, aquí la ley impone como condición sine qua non, con lo que evidentemente en relación a estas contribuciones, el legislador está desgranando el acuerdo de la Ordenanza. Para las cont. especiales quiebra la exigencia de concurrencia de acuerdo de imposición y Ordenanza, regla normal y común para las restantes exacciones; para ellas, al imponerse en cada caso la necesidad del acuerdo de imposición, se exceptúa tal regla común, tipificándose la posibilidad de un "acuerdo de imposición" simple y aislado, que el Reglamento de Haciendas Locales rellena con la tramitación del expediente. Resulta tan evidente la contradicción, que es increíble la miopía con que el legislador ha actuado: ¿a qué quea reducida una Ordenanza, aprobada con el acuerdo de la imposición de la exacción a que se refiera, si luego se exige un acuerdo de imposición? Por esta pregunta, vemos la innecesariedad de una norma de tal clase en relación con las cont. especiales a lo que ya hemos tenido oportunidad de referirnos y que ha quedado constancia de ser una de nuestras peticiones revisadas. La existencia de una Ordenanza, hace superfluo todo acuerdo posterior de imposición, lo que la ley olvida en relación con una determinada exacción: con las cont. especiales. Para ellas, a pesar de tal contradicción lógica y hasta normativa, porque es hacer de menos a la misma Ordenanza, la ley de Régimen Local impone el acuerdo de su imposición para cada caso. Analicemos más detenidamente esta segunda posibilidad o hipótesis: Ordenanza anteriormente aprobada y posterior acuerdo de imposición, que por existir aquella, debe en principio aparecer "en solitario".

En este supuesto, habrá un acuerdo de imposición de las cont. es-

peciales, que deberá aprobar el Pleno (por el art. 717, y no por el 121, ya mientras aquél contempla de ahí nuestro planteamiento anterior, la posible disyunción del acuerdo del de la respectiva Ordenanza -, el segundo solo se fija en "la aprobación de la Ordenanza"). Como el Reglamento de Haciendas Locales impone la tramitación de un expediente, que existirá siempre y que será lo que acompañe siempre también a dicho acuerdo, resultará que nos encontremos con algo más que tal acuerdo, pero que por no ser Ordenanza, al existir ésta, en principio, no parece que deba ser atribuido al Pleno (solo lo sería al no haber Ordenanza, ya que en tal caso, hace sus veces, por lo que son aplicables las reglas aplicables relativas a la aprobación de la Ordenanza). Como el expediente no es una Ordenanza, dejarán de aplicarse las mismas reglas de competencia, por lo que el Pleno municipal acordará simplemente la imposición de cont. especiales, correspondiente a otro órgano dicha tramitación, porque en tal caso cabría preguntarse hasta qué punto este expediente no es puro acto aplicativo de la Ordenanza vigente. La existencia del "acuerdo de imposición" impide este último y realmente cabe preguntarse de quién es complemento, y por tanto, ejecución, dicho expediente: si del acuerdo de imposición o de la Ordenanza. Insistimos en que la exigencia de todos estos extremos perturba como se está viendo extraordinariamente la adopción de cualquier postura, ya que son extremos cuya exigencia no cuadra armónicamente. Parece decirse que ese expediente puede configurarse como un acto de aplicación y desarrollo tanto del acuerdo de imposición como de la Ordenanza, porque a ambos debe de respetar. Aquí si que falla la rigurosa construcción piramidal kelseniana, ya que el expediente sin dejar de ser acto de ejecución - y por tanto, de aplicación - de la Ordenanza, es al mismo tiempo ejecución de un acto nuevo que se interpone entre aquella y este, como es el "acuerdo de imposición". El expediente como acto de ejecución, tendría dos fuentes, con la diferencia, de ser de distinto valor, pues a pesar de su condición normativa, es por mediación de ese acuerdo de imposición como se ejecuta la Ordenanza, y como el expediente puede aplicar la.

La disgregación simple del "acuerdo de imposición" está desvelando la enorme repercusión del mismo dentro del mecanismo habitual de cualquier otra exacción. Mientras que en estas, la Ordenanza habilita para su aplicación mientras no se derogue o modifique, en las cont. especiales el acuerdo de imposición reduce hasta el mínimo el valor de la Ordenanza - y prácticamente la anula -, ya que de nada vale a una Corporación local tener aprobada una Ordenanza de cont. especiales, si no acuerda su imposición, para cada supuesto que de las mismas surja. Por eso, la segunda posibilidad es admisible, aún en contra de la aparente exigencia concurrencial del art. 717, a que nos hemos referido, por cuanto habiendo Ordenanza, el expediente no tiene ni su condición - por lo que en principio no tiene que ser aprobado por el Pleno - ni tiene el mismo valor normativo - no se trata de una norma jurídica general, como la Ordenanza -, ni tiene la misma función - cuando no hay,

sustitutiva; si la hay, subsidiaria-. Posibilidades que por estas consideraciones, se identifica prácticamente con la tercera, por cuanto en esta, es factible ver el acuerdo de imposición como en la segunda: como un acuerdo adoptado por el Pleno municipal que ninguna similitud tiene por su naturaleza con el expediente. Es un acto superior en todas las órdenes, por razón del órgano competente; por su necesidad; por su solemnidad; por su efecto constitutivo y habilitante.

En cuanto a la última hipótesis es asimismo admisible, aunque solo es posible si existe una Ordenanza, aunque plantearía otros problemas, pues impuesta por el Reglamento de Haciendas Locales, la exigencia de un expediente, si el acuerdo de imposición se acompañara de una modificación de la Ordenanza, creemos que en nada iría en contra de tal exigencia, por lo que entonces habría dos actos, anexos al acuerdo de imposición, como sería el de modificación de la Ordenanza, por supuesto, excepcional, ya que en cada expediente no es adecuado que se produzca una modificación, ya que iría contra la misma estabilidad que debe de tener toda norma general, y otro acto, como sería el del expediente; el primero, normativo, y el segundo, simplemente aplicativo y especificativo. Esta última hipótesis no haría más que acrecentar los problemas de la anterior.

Todo lo expuesto nos confirma, como ya hemos anunciado, en las perturbaciones que la existencia de una Ordenanza representa en las cont. especiales, aunque este resulta paradójico, ya que por su misma naturaleza de norma general debería ser sinónimo de orden, mientras que aquí se prueba su reducido papel, por la existencia exigida en cada caso del "acuerdo de imposición". Aunque las conclusiones han ido quedando reflejadas en la anterior exposición, las concretaremos para su mejor comprensión:

Primera: Siempre que una Corporación local acuerde la ejecución de determinadas obras, instalaciones o servicios, que sean de las que según la L.R.L. devenguen cont. especiales, se exigirá para su percepción un "acuerdo de imposición"- art. 453 de la L.R.L.-.

Segunda: Dicho acuerdo deberá existir, para y por cada acuerdo de ejecución de las citadas obras, exista o no exista, Ordenanza reguladora de las cont. especiales.

Tercera: Dicho acuerdo de imposición deberá aprobarse por el Pleno municipal (art. 717 de la L.R.L.), como tal simple acuerdo, salvo que al no existir Ordenanza, y hacer sus veces, el respectivo expediente, este también deba aprobarse, en función de esta sustitución, por el mismo órgano (art. 717 de la L.R.L. y ahora, también, el 217 del R.H.L.). Si existe Ordenanza, el acuerdo sería aprobado por el Pleno, mientras que el expediente lo sería por otro órgano- Comisión Municipal Permanente-.

Cuarta: El "acuerdo de imposición", y no la Ordenanza- en contra de lo dispuesto con carácter de generalidad para todas las exacciones, por el art. 717- es el que habilita a la Corporación local al cobro de las cont. especiales, y por tanto, a través del cual se ejerce por la misma su potestad tributaria en relación con dicha exacción.

Quinta: El "acuerdo de imposición" es un acto de aplicación de una norma general anterior, y por tanto, de una Ordenanza, con la que no tiene ninguna relación causal ni de otro tipo.

Sexta: El "acuerdo de imposición" es el acto que la L.R.L. coloca como intermediario en el mecanismo de aplicación y ejercicio de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales, a diferencia de las restantes exacciones, y por tanto, del mecanismo común, en que tal ejercicio reclama la existencia de una Ordenanza, respecto de la cual cada acto concreto de percepción, es un acto de aplicación de la misma, yendo implícita en el mismo, la correspondiente potestad tributaria.

Séptima: El "acuerdo de imposición" inicia el mecanismo de aplicación de las cont. especiales, y por tanto, del expediente que lleva a la fijación de las respectivas cuotas.

Octava: El "acuerdo de imposición" no es un acto de soberanía ni un acto normativo, sino un acto de trámite, con el que se inicia, como ya ha quedado dicho, el mecanismo de aplicación de las cont. especiales, aunque "detachable" a efectos de impugnación independiente y separada (art. 725 de la L.R.L.: contra la aprobación del Delegado de Hacienda, de tal acuerdo, cabrá el rec. de alzada ante el Ministro de Hacienda, pudiendo interponerse rec. contencioso-administrativo contra la resolución de este último)

Novena: El "acuerdo de imposición" tendrá un contenido distinto en función de cada supuesto y de cada entidad pública local. Lo primero, porque cada expediente que le acompaña será distinto, y lo segundo, porque mientras unas entidades tendrán Ordenanza de cont. especiales, otras carecerán de ella, con la consiguiente incidencia procesal.

Décima: El "acuerdo de imposición" es el acto confirmatorio del presupuesto legal de las cont. especiales, jugando un papel análogo al presupuesto de hecho en las restantes exacciones (ya que el acuerdo confirma la preexistencia de las cont. especiales, por darse el supuesto legal que les motiva, como es la ejecución de las obras instalaciones o servicios, según se deduce de la relación de los arts. 451 y 453 de la L.R.L.). Es el presupuesto jurídico o formal que la ley interpone para que surta efecto el presupuesto de hecho, o aquello, que puede tener tal condición en relación con las contribuciones especiales, como una especie de "condictio iuris" para el nacimiento de éstas.

Undécima: El "acuerdo de imposición" es un acto discrecional de la respectiva Corporación local, cuando los supuestos de imposición son voluntarios, mientras que es un acto obligatorio, en los casos de imposición obligatoria (art. 451, 2.)

Duodécima: El "acuerdo de imposición" es un acto singular, que necesita ser renovado para cada supuesto presunto de devengo de cont. especiales. Singular, además, al ser autohabilitante de competencia y revalidante de la misma, ya que frente al carácter genérico que tiene acuerdo semejante en las demás exacciones, aquí le tiene particular, a través del cual la correspondiente entidad se define competente para el percibo de cont. especiales, frente a unos determinados sujetos pasivos o contribuyentes.

Aunque la pregunta parezca extraña, no lo es si consultamos el texto legal, comprobándose el defecto a que aludíamos al comienzo del apartado precedente, porque a la escasez de referencias al acuerdo, se une la confusión. Resulta curioso constatar cómo la ley de Régimen Local, tras aludir al acuerdo de ejecución, no contiene ningún otro detalle, dando incluso la impresión en sus restantes preceptos, que el nacimiento de las cont. especiales para los obligados a pagarlas se produce espontáneamente una vez se hayan ejecutado las obras, instalaciones o servicios que les devengan. Si nos atuviéramos por tanto a tales preceptos, es obvio que en ellos se incurriría en una distorsión, ya que las obligaciones de pago de las cont. especiales parecen independizarse del citado acuerdo así como del expediente que le acompaña. En tal sentido, el art. 457 afirma que :

"La obligación de contribuir se fundará meramente en la ejecución de las obras.... "

La marginación del acuerdo de imposición parece total en el segundo párrafo de este mismo artículo:

"Acordada la ejecución de las obras,....., el Ayuntamiento podrá exigir por anticipado, el pago de las contribuciones especiales ..."

Donde se habla de uno de los acuerdos a que se refiere el art. 453-acuerdo de ejecución de las obras-pero no del segundo-acuerdo de imposición-. No solo es esto, con ser grave, dentro del total cuadro normativo, en donde normas consecutivas parecen desconocer el significado de las precedentes, sino que además parece contemplarse la posibilidad de un doble acuerdo de imposición, concerniente cada uno a cada una de las modalidades de cont. especiales; así el art. 462, puesto en relación con el 451, dispone:

"I. Siempre que para la ejecución de alguna obra, instalación o servicio, ... procediera la imposición simultánea de contribuciones por aumento de valor y por alguno o algunos de los conceptos del art. 469...."

Si el art. 451, 2.º por su parte, configura, por una parte, la imposición obligatoria de las cont. especiales por aumento de valor, y por otro, la misma imposición para las contribuciones por beneficio especial, en los casos de ese art. 462, parece deducirse tal posibilidad de dos acuerdos, uno relativo, a las cont. especiales por aumento de valor, y otro, a las cont. especiales por beneficio especial, al ser, como hemos dicho, dicho acuerdo de imposición, un acuerdo sobre su procedencia. Más aún cabría plantearse la siguiente posibilidad: la presencia de supuestas de aumento de valor y de beneficio especial que si es simultánea, tal como contemplan ambos preceptos, es de imposición obligatoria para ambos supuestos, ya que por extensión la ley aplica a las cont. especiales por beneficio especial la misma regla de la a

Obligatoriedad de la imposición que rige para las de aumento de valor. Gracias a ello la ley evita la paradoja de duplicar el acuerdo de imposición, ya que si así no fuera, jugaría la discrecionalidad en relación con los supuestos presentados de "beneficio especial", a diferencia de la obligatoriedad para el acuerdo de imposición de cont. especiales por aumento de valor. Más si la ley en este caso se ha puesto de acuerdo con la lógica, resulta eficiente su expresión en el artículo reseñado (462) al hablar de imposición simultánea, como damos a entender, que implica dos acuerdos de imposición, cuando justamente la "simultaneidad" de presencia y existencia de ambos supuestos-aumento de valor y beneficio especial-motivan la unidad del acto o acuerdo de imposición único para los dos. Da lugar a pensar que por el hecho de convertir la imposición de las cont. especiales por beneficio especial en "obligatoria", cuando concurre al mismo tiempo el aumento de valor, no invalida la hipótesis del doble acuerdo. Duda que se basa en la confusión conceptual que inspira a nuestro legislador sobre las cont. especiales, que no sabe si independizar a sus dos principales modalidades, para convertirlas en categorías autónomas, o si prefiere dejarlas en clases o manifestaciones de un concepto común, lo que repercute en el tema que estamos examinando del acuerdo único o del doble acuerdo de imposición: si las clases-cont. especiales por aumento de valor y cont. especiales por beneficio especial son categorías autónomas, entonces la consecuencia sería la existencia de un doble acuerdo, el que nada afectaría la obligatoriedad de la imposición. En cambio, si es lo segundo, tal doble acuerdo sería absurdo y sin sentido. Más como el legislador no se define, el efecto es la posibilidad de la hipótesis del doble acuerdo. Únicamente el tratarse sustancialmente de una misma exacción, ya que en ambos casos, el predicado común y anticipado, es el de "cont. especiales"-por encima y más allá de las propias deficiencias legales-es lo que nos lleva a entender la existencia en última instancia de una postura inequívoca en pro de la categoría única de las cont. especiales, y como consecuencia, la renuncia a la citada posibilidad, así como a la defensa de un solo acuerdo de imposición. Si la misma exacción es la cont. especial por aumento de valor que la cont. especial por beneficio especial, ello significa que el acuerdo de imposición de exacciones a que se refiere el art. 717, será único, argumento que ha debido de tener en cuenta el legislador al hacer obligatoria la última cont. especial cuando concurre con la otra modalidad (art. 462 y 451, 2), ya que de no haberlo establecido, es cuando habría revelado su clara intención del doble acuerdo, al operar la voluntariedad y discrecionalidad para uno, y la obligatoriedad para el otro.

No obstante, la hipótesis creemos que es planteable por las mismas deficiencias en que se mueve nuestra Ley de Régimen Local que continuamente desvela a la más leve aproximación crítica.

Órgano competente del acuerdo de imposición.

Aunque en principio aparece claro y postulable, como hemos hecho, la fijación de tal órgano en el Pleno, por la trascendencia que en sí encierra acto semejante, acto que es nada menos que de establecimiento del gravamen, lo cierto es que según nuestro ordenamiento vigente no siempre es así, revelándose otra peculiaridad de las cont. especiales como también la tortuosidad de una normativa que no hace más que instaurar excepciones para tal exacción, frente al régimen común aplicable para las demás exacciones, aumentándose así los problemas de su aplicación, ya que si la doctrina se tiene que preguntar por el órgano competente, imaginemos la repercusión de la misma en el plano práctico de las distintas Corporaciones locales que deben aceptar el correspondiente acuerdo casi seguidamente al acuerdo de ejecución de las obras, lo que no es de extrañar incide en los numerosos procesos de impugnación montados sobre vicios en el procedimiento de tramitación, de los que hay que responsabilizar más que a las mismas Corporaciones, a la ley, que se mueve en un terreno de incoherencias y de detalles particulares.

Decíamos que en principio, el acuerdo de imposición por ser "el acto fundamental del gravamen"-como le ha calificado alguna sentencia, como la de 25 de octubre de 1.965, recogida en el nº marg. 4.611 del Rep. Jur. Arán, parece que debería ser competencia exclusiva del Pleno Municipal. Con anterioridad, ha quedado subrayado cómo la L.R.L. en la enumeración de las competencias del Ayuntamiento en Pleno (art. 121) se alude a la aprobación por el mismo de las Ordenanzas de exacciones, y para nada se habla de los respectivos acuerdos de imposición que según el art. 717, deben preceder a aquellas. Colocados frente a frente tales preceptos, habría que dar cierta preferencia al primero, ya que al ser delimitador de la competencia y considerado el valor legal de la misma, se superpondría al último, más específico, pero también más complementario. Incluso, el mismo encaje de estos preceptos puede servir para que sobre él se haga la misma interpretación de algún autor italiano, como D'Amati, que tiene en cuenta tal colocación a los efectos de establecer y deducir cierta preferencia de eficacia; no es lo mismo viene a decir este autor, que un precepto aparezca en su parte general, a que aparezca en sus partes más específicas, debiendo de tener mayor peso aquel. Parece trasladable tal método interpretativo a nuestro campo, y argüir que dado que el art. 121 no incluye expresamente como de, la competencia del Pleno la adopción del acuerdo de imposición, es posible que el mismo no le sea de incumbencia exclusiva. Otra deficiencia que hay que imputar a la ley de Régimen Local, por cuanto la trascendencia del acuerdo exige imperiosamente al órgano representativo, por excelencia, de los intereses municipales. Sin embargo, ahí está la duda y ahí está la ley, para que el intérprete no la tenga en cuenta. Problemas que en relación con las cont. especiales por lo que se va a exponer, se complica algo más.

La complicación se deriva de la misma condición en cierto modo

subsidiaria del "acuerdo de imposición" respecto del de ejecución de las obras, instalaciones o servicios. Es este el que desencadena todo el proceso, al poner en marcha todo el procedimiento legal aplicable para tales casos: acuerdo de ejecución y posterior acuerdo de imposición. Forzosamente y por mínima que sea la distancia temporal entre ambos acuerdos—sún siendo simultáneos—, el acuerdo de imposición será posterior al de ejecución; no cabe imaginar, por ser imposible, un acuerdo de imposición anterior y aislado de un acuerdo de ejecución de obras. Si esto es así, la consecuencia será establecer una relación entre ambos acuerdos, repercutiendo el primero sobre el segundo, o lo que es igual, considerar que el órgano competente para la adopción de aquel, asimismo debe de serlo para el segundo. Por esta vía, la competencia que hasta ahora hemos examinado en abstracto, se concreta en función de la competencia atribuida para la adopción del acuerdo de ejecución de las obras, ya que la lógica y la coherencia parecen exigir que el órgano que ha sido declarado competente para la aprobación del acuerdo de ejecución de las obras, también deba serlo para la adopción del acuerdo de imposición. Según este razonamiento, la competencia actuante en el acuerdo de imposición sería una competencia "derivada" o "refleja", al venir condicionada por la primera competencia: la concerniente a la del acuerdo de ejecución de las obras. El órgano competente en la aprobación de las obras, tendría, además, la competencia para aceptar el acuerdo de imposición.

Tal es el mecanismo que la L.R.L. impone específicamente para las cont. especiales. Pero como estas son una clase más de exacciones, al quedar incluidas, por esta vía en el régimen general previsto en los arts. 717 y siguientes, en los que no se hace ninguna aclaración sobre aquella especialidad, se está montando ante particulares y Ayuntamientos, un cuadro donde lo que menos hay es claridad. Para los particulares, porque al ser el acuerdo de imposición objeto de impugnación separada, al aumentárseles la posibilidad de mayor confusión en sus objeciones, ya que se amplían los motivos de su impugnación:

- el acuerdo de imposición habrá sido aceptado por órgano incompetente, al no haber sido aceptado por el mismo que aprobó las obras;
- el acuerdo de imposición habría sido aceptado por el mismo órgano que aprobó las obras, pero que es incompetente para aprobarlas;
- el acuerdo de imposición se aceptó por el órgano competente, pero el acuerdo de ejecución de las obras lo fue por órgano incompetente;
- el acuerdo de imposición se aceptó por órgano incompetente, así como el acuerdo de ejecución de las obras.

Además de posibilidades que aumentarán las dificultades a la hora de centrar los motivos de impugnación. Para los Ayuntamientos sucederá algo parecido, ya que en cada caso deberán tener en cuenta la anterior relación—la competencia en las obras es la competencia en la imposición—para evitar que por precipitaciones o descuidos, se incurra en nulidad.

Con lo anterior, se está destacando la introducción de un factor de incertidumbre en todas las órdenes, no hubiera sido más fácil dejar vigente el régimen común de todas las demás exacciones, sin ninguna especialidad para las cent. especiales, aplicando para todas las acuerdos de imposición, de cualquier exacción, la regla de su aprobación por el Pleno municipal. La respuesta aunque afirmativa es solo de "lege ferenda", planteable en el terreno del "deber ser" (sollen sein), no en el del "ser" (sein), que es el enmarcado en la vigente L.R.L.A. ella pues tenemos que acudir para la búsqueda del órgano municipal competente en las obras que devengan cent. especiales, para atribuirle, derivativamente, la competencia sobre su imposición. Si como ha quedado probado, el acuerdo de imposición es independiente, como tal acuerdo formal, del relativo a la ejecución de las obras, no habría ningún inconveniente para la anterior reforma; el único inconveniente vendría representado por la disgregación de competencias, al ser un órgano el que aprobaría la ejecución de las obras y otro el Pleno el que aprobaría la imposición, lo que desaparece al postular una reaserción de las competencias de aquel órgano por este otro, de forma que sería el Pleno el que entender en ambos en aras de la identidad que en el fondo existe entre ambas competencias, porque de hecho de aquí ha debido de partir la confusión legislativa. La falta de toda indicación en los preceptos dedicados a las cent. especiales, parece dar que pensar en que el autor de la norma se remitía al régimen previsto en los arts. 717 y sgs. pero al conexionar el acuerdo de imposición con el de ejecución de las obras-art. 453-se olvidaba que no siempre es el mismo órgano el competente en las mismas, ya que junto al Pleno, lo es también la Comisión Permanente. De este error, creemos que parte todo el problema planteado, a cuya clarificación dedicaremos las siguientes líneas.

El art. 121 enuncia, como ya sabemos, las competencias del Pleno y el 122, las de la Comisión Municipal Permanente, complementadas por los arts. 122 y 123 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico. Las competencias en materia de obras se reparten así:

art. 121: "Corresponderá al Ayuntamiento Pleno, como órgano deliberante de la Administración municipal:

- a) la contratación o concesión de obras y servicios, incluso los de transporte, dentro del término municipal.
- b) la aprobación de planes de ensanche y extensión, reforma interior, saneamiento o urbanización, y en general, todos los proyectos que llevan consigo la expropiación forzosa".

art. 122: "Es de la competencia de la Comisión Municipal Permanente:

- a) la contratación y concesión de obras y servicios cuya duración no exceda de un año o que no exijan créditos superiores a los consignados en el Presupuesto anual del ejercicio".

Los referidos preceptos de la L.R.L. son objeto de desarrollo, con las consiguientes precisiones, en las ya citadas del Reglamento de Organización:

art. I22: "12. Aprobar los pliegos de condiciones facultativas, económicas y administrativas que hayan de servir de base a la contratación y concesión de obras y servicios, salvo cuando corresponda a la competencia de la Comisión Permanente.

22. Aprobar los planes generales de ensanche y extensión, reforma interior, saneamiento, urbanización, ornato y embellecimiento, alineaciones y rasantes, vías públicas urbanas y rurales, alumbrado, abastecimiento de aguas, alcantarillas y cuantos otros proyectos y obras, afecten a la población en su totalidad o a zonas importantes, o lleven a efecto la expropiación forzosa".

art. I23: "22. La contratación y concesión de obras y servicios cuya duración no exceda de un año o que no exijan créditos superiores a los consignados en el presupuesto ordinario, previa formación de expediente, en el que figuren los informes técnicos, imprescindibles para acreditar de modo terminante aquellas circunstancias, sin las cuales los indicados actos corresponderán al Ayuntamiento pleno".

Aunque no sea muy ampliamente, estamos obligados a examinar el contenido de estos preceptos. Por de pronto, de la L.R.L. se deduce una diferencia entre sus arts. I21 y I22; ya que mientras el primero termina con una cláusula general, la misma falta en el I22 (o sea, para la Comisión Permanente).

art. I22: "1) cuantas otras (atribuciones) le incumban por precepto legal".

Es evidente que ese otro precepto legal a que se remite, no es de la Ley de Régimen Local, ya que no tendría sentido, que en un precepto enumerativo, el legislador emitiera algo; lo que parece lógico es que la L.R.L. contemple otras leyes que puedan hacer alguna atribución. Lo que aquí aparece claro no lo es desde la perspectiva reglamentaria, cuyo art. I22 comienza así:

"En congruencia con las atribuciones encomendadas al Ayuntamiento por el artículo I21 y concordantes de la Ley" (lo mismo, el art. I23).

¿Qué significa esto? En primer lugar, una sustancial diferencia frente a la ley, al reconocerse en el Reglamento que no todas las atribuciones del Pleno y de la Permanente se agotan en la enumeración de los arts. citados. Por consiguiente, hay otros preceptos ("concordantes") donde pueda contenerse alguna atribución distinta. Fijémonos en lo que esta representa para nuestro tema, de imprecisión y de vaguedad, porque esos otros preceptos "concordantes" podrán disponer algo en relación con las obras, instalaciones o servicios. El Reglamento, por su parte, amplía, precisa y la extraordinariamente, las respectivas atribuciones en materia de obras del Pleno, con unas diferencias sumamente importantes, al mismo tiempo que condiciona con la misma intensidad las de la Permanente; de esta forma, cierra el arco abierto en la

Ley, por medio de la cláusula general, de acauciarse una postura en pro de la avogación de competencias a favor del Pleno.

Las diferencias son importantes, ya que mientras que en la L.R.L. se habla de las que lleven aneja la expropiación, el Reglamento tipifica otros casos totalmente distintos:

"...planes de ornato y embellecimiento, alineaciones y rasantes, vías públicas, urbanas y rurales, alumbrado, abastecimiento de agua, alcantarillado, y cuantos otros proyectos y obras afecten a la población en su totalidad o a zonas importantes..."

A las que hay que añadir los requisitos que para las atribuciones de la Permanente en obras, establece el transcrito nº2 del art.123.

Como estamos en presencia de las normas atributivas generales de competencia de la L.R.L. es lógico que hagamos aquí una parada o estancia para ver ya que conclusiones son deducibles para el problema planteado; mientras que para el Pleno existe algún detalle de las obras, no acontece lo mismo para la Permanente, por lo que aún con tales preceptos, nos podemos seguir preguntando sobre qué obras ejerce su competencia. Una primera salida a este dilema sería decir que cada la imprecisión, es competente en las mismas obras que el Pleno, siempre que no duren más de un año y que no exijan créditos superiores a los consignados en el presupuesto ordinario. Ambos requisitos no operan cumulativamente, o sea, basta que se dé uno de ellos, aunque creemos que prácticamente, no juegan lo mismo, ya que basta plantearse por separado el juego, para desestimarle: cabría decirse que la ley y el reglamento establecen tales requisitos como independientes-la particular "a"-pero cabe plantearse un ejemplo para rechazar tal afirmación legal: si una obra excede del año, aunque tuviera su consignación crediticia en el Presupuesto ordinario, no sería de la competencia de la Permanente por la quiebra del primer requisito-no exceder del año-pero también por la quiebra del segundo-ya que la consignación sería por un año, pero no para lo que excediera de éste-. En cambio, si jugará para las que no excedan del año, las cuales pueden no tener consignación en el Presupuesto ordinario ni exigir créditos superiores a los consignados en el Presupuesto ordinario. Es para tales casos para los que actúa el expediente de las cont. especiales: obras que no duren de un año, que puedan carecer de consignación presupuestaria y que no obstante puedan tener financiación mediante el cobro de cont. especiales. El criterio decisivo entonces más que en la calidad de la obra, reside en la duración de la misma, duración que aún no califica-da, entendemos será la de ejecución.

Insistamos en la imprecisión que a un semejante criterio presenta por cuanto: 1º parece que el art.121 de la L.R.L. contempla dos clases de obras, unas aludidas genéricamente en el ap. letra d) y otras, específicamente en el ap. letra e), mientras que las obras atribuidas a la competencia de la Permanente son únicamente citadas genéricamente; 2º autoriza esto a la duda de si las obras citadas específicamente son competencia exclusiva del

Pleno o si sobre ellas opera la competencia de la Permanente, siempre que no excedan del año. Con ello, estamos volviendo al punto de partida: si es la ley la que acude a la competencia de los órganos en la realización de las obras, para atribuir derivativamente la competencia en la aprobación del acuerdo de imposición, debería ser la misma ley la que fijase claramente qué obras son competencia de uno y otro órgano (del Pleno y de la Permanente), cosa que no hace, como vemos. Las consecuencias de estas imprecisiones las podemos adivinar: dar cauce a múltiples impugnaciones, basadas en múltiples interpretaciones acerca de si las obras acordadas ejecutar, son competencia del Pleno o de la Permanente, para montar sobre ellas, resistencias y oposiciones al pago de unas cont. especiales, que por lo demás pueden aparecer perfectamente justificadas.

Se podría acudir a otra vía, como es la referencia a las obras que devengan cont. especiales, dentro del capítulo donde estas se regulan, pero también aquí nos encontramos con los mismos problemas, ya que por una parte, las que son por aumento de valor pueden ser cualesquiera obras, instalaciones o servicios (art. 451, I, a.), y las que enumera el art. 470, por beneficio especial, prácticamente incluye todas las obras que enuncia el art. 101 como de competencia municipal, terminando además con una cláusula general que reduce a ejemplificativa la enumeración precedente. O sea que llegamos a alcanzar la postura de partida: ningún progreso si no se quiere tomar por el lo que son únicamente intentos de interpretar textos legales que se nos ofrecen desordenados y confusos. Para lograr alguna conclusión podríamos establecer lo siguiente:

Primero: la regla general será la competencia del Ayuntamiento en Pleno para la imposición de las cont. especiales como consecuencia del predominio del mismo como órgano competente en la ejecución de obras, instalaciones o servicios de ámbito municipal;

segundo: tal competencia es exclusiva cuando las obras, instalaciones o servicios tengan una duración - en su ejecución - superior al año;

tercero: si tal duración no excede del año, el órgano competente en la imposición de cont. especiales será la Permanente, al ser competente para acordar la ejecución de las obras que les, devengan;

cuarto: lo anterior solo será válido para aquellas obras que cualquier precepto - distinto al 121 de la L.R.L. - atribuya en exclusiva al Pleno (como por ej. las de reforma interior y ensanche así como las de urbanización, tal como se acude de dicho art. 121, g), pero sobre todo, de los arts. 128 y sgs. de la misma L.R.L. y arts. 12, 24, 32 de la Ley del Suelo).

quinto: lo anterior será también únicamente válido, si existe Ordenanza reguladora de las cont. especiales, ya que si la misma no existe, el acuerdo de imposición deberá ser tomado por el Pleno al igual que si existiera y las obras fueran de su exclusiva competencia;

sexto: solo en la hipótesis anterior, y sobre determinadas condiciones, puede verse el acuerdo de imposición, aceptado por la Permanente, como acto de ejecución de la Ordenanza previa.

séptimo: naturalmente que todos los anteriores puntos solo son realizables en aquellos Municipios en que exista. Permanente, o sea, en los Municipios de más de 2.000 hab. (art. 75 de la L.R.L.).

Tantas interpretaciones y precisiones nos llegan a dar un resultado de valer muy reacios, que repercute en contra de la actual regulación, ya que si la actuación en materia de acuerdo de imposición de cont. especiales de la Permanente-en los Municipios además en que esta Comisión exista-reclama tantos condicionamientos, no se ve por qué tales acondicionamientos que restringen enormemente la posible intervención de esta comisión permanente en materia de acuerdo de imposición de tales contribuciones ha justificado toda una derogación singular del régimen común, con el agravante de dejar en el aire la posible impugnación de tal intervención en base a unaley que se refugia exclusivamente en la duración de las obras para permitir la intervención de dicha comisión, intervención, que a su vez, condiciona, como ya hemos dicho, la posterior en el acuerdo de imposición.

Los pocos autores que han tratado este tema tras reflejarse en ellos las dudas a que da lugar la legalidad vigente, parecen inclinarse por una posición favorable al Pleno; así García-Artine, más por la vía intuitiva y de preferencia personal que sobre la base del razonamiento legal, como hemos hecho, escribe:

"Cabe pues realizar un juego de casuística, si además, observamos que cabe una segunda etapa: imposición de las contribuciones especiales junto con la aprobación de las bases que han de regirlas, primero, y su individualización después. Ante ello, concluiremos que si la primera etapa puede o debe ser atribuida a Órgano de superior rango, para la de su individualización sirve otra inferior.

En principio, es nuestra opinión, la imposición y fijación de las Bases es competencia del Pleno, salvo cuando sea la de la Permanente, la de aprobación de las obras...."

Cuellar Bassols en principio personalmente no parece comprometerse mucho, ya que adelanta su definición del acuerdo de imposición como acto impositivo o declaración de voluntad municipal sin especificar el órgano que la hace, recogiendo más adelante la opinión de una sentencia del T.S. que atribuye tal competencia al Pleno, terminando con una rotunda afirmación:

"Los acuerdos de imposición y ordenación, son, pues, en todo caso de la competencia exclusiva del Pleno".

Más ha de reconocer que los supuestos presentables pueden ser muy diversos, en función de las mismas previsiones legales, que no pueden ignorarse si no se quiere ver reacios la interpretación personal a una simple opinión personal o "prise de conscience", sin trascendencia legal y práctica alguna. De ahí que insistiendo en la validez de su anterior afirmación, sacada de alguna declaración jurisprudencial, termine por aludir a la eficiente regulación vigente que a nada conduce sino a la confusión.

En la Jurisprudencia encontramos algunas declaraciones interesantes sobre este tema; así la de 15 de octubre de 1.960 (citada por Cuéllar Bassols y recogida en el anuario correspondiente a 1.962 de "El Consigter de los Ayuntamientos") que se enfrenta al tema de la potestad tributaria de las Corporaciones locales, configurándola como una delegación del Estado en dichas Corporaciones:

"...el Estado hizo a los Ayuntamientos una concesión constitutiva mediante la que en base a los poderes de imperio, les transmitió facultades de ese orden que les permite y les invade de la prerrogativa de dictar actos-regla, impersonales y colectivos, como son la imposición de arbitrios, tasas y contribuciones especiales; dictar reglamentos y ordenanzas, etc, que por ser de esta naturaleza, las condiciona su ejercicio a la observancia de ciertas formalidades esenciales, y atribuye su competencia a órganos jerárquicamente ordenados, como establece el artículo primero de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y por ello reservó al Pleno de los Ayuntamientos, la imposición de las contribuciones especiales, y aún exigió un quorum de votos y una Ordenanza aprobada por el Delegado de Hacienda, y reservó a la competencia de la Comisión Municipal Permanente, la segunda fase de ejecución y actividades instrumental y una tercera y más lejana a otros organismos inferiores de la Administración local".

De hecho esta sentencia, tal como se deduce de este párrafo, es tanto discursiva como considerativa, ya que desconoce la misma peculiaridad o al menos tal como la misma se establece por la L.R.L. para las cont. especiales, que en la sentencia no se citan más como una exacción o arbitrio más. Se parte además de una determinada visión de la potestad tributaria de las Corporaciones Locales y se culmina aplicando a tales contribuciones el mismo esquema que para las restantes exacciones. La consecuencia es que su afirmación solo será válida para el supuesto que enjuicia: cuando la Corporación se vota una Ordenanza reguladora de cont. especiales, en la que se cumple esa armonía jerárquica de distintos órganos intervinientes, con otras declaraciones tácitas que subyacen en la que expresamente se hace, pudiendo derivarse varias interpretaciones, por cuanto el T.S. parece hacer para cada caso exigible una Ordenanza, como parece hacer lo mismo respecto del expediente, cuando en el mismo caso, la Corporación acuerde la aprobación de una Ordenanza, y como si la aprobación de ésta tuviera el mismo papel y la misma necesidad que en las demás exacciones. Por encima de tantas quiebras, lo que es de ella destacable es casi esa petición de principio de que el acuerdo de imposición sea obra del Pleno.

Sin excesiva precisión del supuesto de que parte, otra sentencia de 23 de mayo de 1.964 (citada también por Cuéllar Bassols) aunque más centrada que la anterior, moviéndose no obstante en el mismo plano de aplicación a las cont. especiales del mecanismo de aplicación y aprobación de las exacciones fiscales, según nosotros deducimos que párrafo que vamos a transcribir, mecanismo previsto en los arts. 717 y sgs. de la L.R.L., y que está desco-

neciendo la singularidad de un precepto como el art. 453 de la L.R.L. Con estas sentencias, el T.S. reenvía a las cont. especiales a ser exacciones de más, a las que es de aplicación con literalidad casi total el régimen común:

"...se infringe el principio de legalidad tributaria, principio fundamental, cuando se hace depender el nacimiento de la deuda impositiva de la voluntad de un órgano de la administración legitimado exclusivamente para proceder a su liquidación, declarando administrativamente la cuota o cuantía de la prestación económica de cada contribuyente, pero en modo alguno para crear el impuesto o determinar las bases de imposición, materia expresamente reservada a la Ley y que en el ámbito local está también legalmente atribuida con exclusividad al Pleno municipal, a cuyo acuerdo no solo exige el legislador, como único sujeto de la potestad financiera, el requisito de que se adopte por mayoría absoluta de los representantes que lo integran, sino que lo somete al control de otros órganos de la Administración central".

El mayor interés de estas sentencias radica en su toma de posición a favor de la identidad del acuerdo de imposición con un acto creador impositivo, que debe ser adoptado por el órgano municipal jerárquicamente más alto como es el Pleno. Por lo demás, el T.S. desea la aplicación a las cont. especiales del mismo régimen jurídico común: deben de tener su Ordenanza, con lo que el Pleno intervendría o tendría oportunidad de intervenir claramente en el proceso creador de esta exacción como de cualquier otra, y con lo que la Corporación cumpliría al mismo tiempo el mandato del legislador de establecer una Ordenanza para cada exacción. De ahí que rechace la sustitución prevista por el Reglamento de Haciendas Locales, del expediente en lugar de la Ordenanza, calificándola de "un confuso, subsidiario y excepcional remplazo", adjetivos puramente desostadores que ignoran el sentido práctico de los preceptos reglamentarios como su función.

Otras sentencias de 19 y 21 de noviembre de 1.958 inciden en las anteriores consideraciones, siguiendo su misma línea, lo que no ocurre con las de 18 de julio y 15 de octubre de 1.960 que sostienen la opinión de que la Comisión Permanente es competente para el establecimiento de las bases de reparto, que justamente las anteriores incluyen como un acto del más elevado rango, dentro del creador de la cont. especial, necesitado por esto de la aprobación del Pleno. Lo curioso es que esta Jurisprudencia, en cualquiera de sus soluciones, no se enfrenta con la relación competencial obras/cont. especiales, sino que acude directamente tanto a los preceptos especiales dedicados a las cont. especiales como a los comunes relativos a la imposición de exacciones, con lo que limita sus soluciones, ya que entonces es difícil una argumentación jurídica de la intervención de la Permanente, incurriéndose en un craso error de interpretación legal. Es como si esta jurisprudencia desconectara las cont. especiales de las obras que financian, elevándolas a la categoría de una exacción fiscal autónoma, cuando para bien como para mal, son exacciones fiscales condicionadas por la misma existencia de las obras que las devengan.

El "expediente" de contribuciones especiales.

Del apartado anterior, creemos que ha quedado suficientemente claro el esquema legal que diferencia el acuerdo de imposición de cont. especiales, del expediente correspondiente, a través del cual se fijan las bases y las respectivas cuotas individuales. Con tal separación, el expediente que da realce a la función de concretar la obligación genérica que supone el "acuerdo de imposición". De ahí su condición de acto de aplicación. El efecto que tal disgregación produce, como consecuencia a su vez de la distinta conceptualización legal que uno y otro acto merecen-acuerdo y expediente, es decisivo sobre todo en el plano de recursos. El art. 725 de la L.R.L. tipifica un recurso de alzada ante el Ministro de Hacienda, contra la desaprobación del Delegado de Hacienda al acuerdo de imposición, y frente a la resolución ministerial, el rec. contencioso-administrativo. En su lugar, el art. 727, señala distintas vías :

"en las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones"

Reclamaciones a las que atribuye "carácter económico-administrativo", a los efectos de procedimiento. Con lo que los particulares deberán tener en cuenta la condición de los actos impugnados-acuerdo de imposición y expediente-, para que sus impugnaciones tengan el curso válido preciso, y no se vean desestimadas por deficiencia en la procedencia de la acción empleada. Con esta separación, se confirma lo que hemos expuesto en orden a esa distinta naturaleza de uno y otro acto-el expediente, por encerrar un procedimiento, es más bien una "constelación de actos" a que aludía Alessi para definirle-, lo que a su vez puede tener importantes efectos prácticos con repercusiones del primero sobre el segundo, porque es lógico pensar que la primacía del acuerdo influya paralelamente en la primacía de la vía impugnatoria contra él dirigida, y esta sobre la vía impugnatoria emprendida contra los actos de aplicación que el expediente contiene. Al ser dos vías impugnatorias pretendidamente independientes, cada una sigue su camino y se rige por sus correspondientes normas, pero como la relación existente entre ellas es evidente, porque los actos de aplicación siempre lo serán del acuerdo de imposición, también lo serán las posibles repercusiones que iniciada una vía puede tener sobre la otra, y en este terreno, la resolución que recaiga en el proceso contra la procedencia del mismo acuerdo de imposición sobre la impugnación de las cuotas impuestas en aplicación de dicho acuerdo, consecuencias que aún no queramos por el legislador, inciden sobre la misma corrección del procedimiento y sobre la misma eficacia de las normas que le rigen, por lo que no se comprende por qué el legislador mantiene tal situación que va en su detrimento. Fácil es comprender la resistencia que ofrecerán los posibles impugnadores de las cuotas, si confían en el éxito de su pretensión contra la procedencia del mismo acuerdo de imposición.

Una resolución del T.E.A.P. de León, de 30 de septiembre de 1970 en el expediente 91/70, nos da base para las anteriores consideraciones y para otras similares. En dicha resolución se alude al acuerdo de suspensión de dicho órgano, sin que los particulares beneficiarios del mismo aportaran las preceptivas garantías, lo que se menciona expresamente en el mismo, sin sacar por lo demás ninguna consecuencia, entrándose sin embargo en el fondo del asunto, que se concreta en la admisión de las pretensiones particulares al existir resolución ministerial anterior declaratoria de la nulidad del acuerdo, y en base a la cual, el T.E.A.P. no puede más que declarar la nulidad de sus actos de ejecución. Los efectos perjudiciales que pueden ejercer recíprocamente la existencia de ambas vías impugnatorias se deducen y recogen en dicha resolución: los particulares reclamantes solicitarán la suspensión de la ejecución de los actos objeto de la reclamación, más incumplirán las garantías exigibles para la viabilidad y ejecución del mismo acuerdo de suspensión, por cuanto se resistirán a todo depósito o entrega de garantía de tal suspensión, para evitar así en su día la correspondiente solicitud de devolución de la misma. El Tribunal habrá quedado en una situación airada, ya que aún habiendo acordado la suspensión, sus requerimientos para la prestación de garantías no serán observados, viéndose además como tal Tribunal obligado a entrar en el fondo del asunto, e incluso, a su resolución estimatoria por la existencia anterior de otra resolución, de otro órgano, que por decidir también estimatoriamente sobre el acto causa de los actos de aplicación por él conocidos, decide indirectamente la nulidad de estos últimos.

Se crea además cierto compás de espera entre ambas vías, por la decisiva influencia como ya hemos dicho que la primera tiene sobre la segunda, con las claras repercusiones sobre los plazos de tramitación de la segunda y posibles retrasos, para evitar que sus resoluciones sean contradictorias con las que puedan estimarse en la vía principal, así la podemos considerar. La separación de vías impugnatorias, implica un claro deslinde de las materias objeto de impugnación en cada una de ellas, conciencia que reúne una separación al mismo tiempo tan elemental como es la que la motiva. Atribuir las reclamaciones contra el acuerdo de imposición a una vía y a unos órganos y atribuir las reclamaciones contra sus actos de aplicación a otra vía y a otros órganos, es obvio y no engendra en sí problemas, al ser tan distintos los actos impugnados. Pero el problema no está en la claridad de la separación sino en la misma existencia de ésta: ¿se justifica tal separación, cuando la misma produce los riesgos y las consecuencias ya señaladas? Consecuencias que no siempre son favorables a los particulares y perjudiciales a los órganos intervinientes en su resolución, ya que el T.S. como veremos reitera la separación de vías, recordando su mecanismo de separación al que responde, no pudiéndose atacar la improcedencia de las cuotas asignadas, para a su través atacar la procedencia de su imposición.

Aprobación del expediente.

Todas las dudas, discusiones, interpretaciones que vinies en el estudio del "órgano competente del acuerdo de imposición", volverán a aparecer aquí, como ya se ha aludido de pasada en todo lo que precede. Más ahora nos toca enfrentarnos con el tema directamente, para lo que debemos concretar las hipótesis:

- Ordenanza y expediente;
- y solo expediente.

Mientras que en la primera, visto el citado tema del órgano competente del acuerdo de imposición, puede darse por pacífica la solución de concebirle como acto de aplicación o ejecución de la Ordenanza y por consiguiente, competencia de la Comisión Municipal Permanente (siendo del Pleno la aprobación del acuerdo de imposición), no sucede lo mismo, para la segunda. Es aquí donde florecerán similares controversias, porque si el expediente hace las veces de Ordenanza, ¿cuál es el órgano municipal que corre a cargo de su aprobación? Parece que por analogía con la Ordenanza que en este caso tiene el expediente, el mismo corresponderá al Pleno, a lo que ya nos hemos referido. Ninguna de las dos hipótesis tiene solución legal ni reglamentaria, sino que las posibles soluciones son deducibles por el intérprete, ya que ni en la L.R.L. ni en su Reglamento de Haciendas Locales encontramos el mandato que señale el órgano competente. Esas soluciones deducibles como se ve llegan a resultados distintos a pesar de la similitud del punto de partida; queremos decir, que tan expediente es el expediente en un caso como en otro, o sea, haya o no Ordenanza, mucho más, si como ya sabemos, aún habiéndola, el expediente no deja de tener cierto carácter constitutivo y creador, y por tanto, similar en cuanto a su fondo, a una modificación de la Ordenanza, y siempre, especificativo y complementador de la misma. De nuevo nos volvemos a encontrar con toda la incidencia Ordenanza-expediente y se vuelve a resurgir nuestra crítica contra una construcción legal que expone y no saca las diferencias de las cont. especiales con las demás exacciones.

Por tal motivo, la hipótesis más pacífica se torna comprometida, ya que su admisión, sin más, significará dar por resueltos otros problemas que son efecto de esa admisión. Aquí nos estamos enfrentando con la competencia del órgano aprobador del expediente, en la esfera municipal y para nada por ahora, a las intervenciones de ulteriores órganos centrales--si al expediente debe de darse la misma tramitación en tal esfera que a la Ordenanza, y por tanto, si conviene sujetarlo a la aprobación del Delegado de Hacienda, aún existiendo ya aprobada por el mismo una Ordenanza--. Es preciso desmenuzar el supuesto, en los siguientes detalles:

- Obras acordadas por la Permanente, que a su vez, acuerda la imposición de cont.especiales, y que a su vez, aprueba el expediente;

- obras acordadas por el Pleno, que a su vez acuerda la imposición de cont.especiales, que motiva la tramitación del correspondiente expediente.

En ninguno de los dos casos, repetimos, tenemos la solución legal, pero mientras que en el primero, hay coordinación al ser el mismo órgano siempre el interviniente, no acontece igual, como se ve, con el segundo, en donde la intervención de un órgano diferente se presenta como probable aunque en función de la naturaleza atribuida al "expediente". Recordamos que partimos de la previa existencia de una Ordenanza; podría argüirse que si la ley no da ninguna solución dentro del tema concreto, o sea, cuando regula al expediente, puede darla en otra parte, por ejemplo, cuando enumera las competencias de dichos órganos. Si acudimos a esta normativa -art.122 de la L.R.L.- no hallamos entre otros actos ejecutivos que pueda desarrollar la Permanente que los relativos "al desarrollo de la gestión económica conforme al Presupuesto ordinario".

Ahora bien, el expediente de cont.especiales ¿es un acto de ejecución? Y si lo es ¿de qué otro acto lo es?. Es evidente que si hay una Ordenanza, el expediente no puede tener tal conciencia; al contrario, deberá tener en cuenta la Ordenanza, para no apartarse de sus normas, por lo que es fácil admitir que es acto de aplicación o ejecución de la misma. Las dos preguntas requieren respuesta paralelamente. Más la facilidad desaparece al apreciar entre la Ordenanza y el expediente, un acto o acuerdo como es el de imposición; ¿qué papel juega entonces el expediente respecto del mismo? La facilidad se torna en extraordinaria dificultad, a la que ya hemos tenido la oportunidad de referirnos al analizar al "acuerdo de imposición". Hay una primera salida precipitada que se inclina por concebirle como un acto de aplicación, dado que existe la Ordenanza, pero como ya hemos demostrado, el acuerdo de imposición es un acto constitutivo, creador, que establece en cada ocasión, es, o si fuera ex novo las cont.especiales. De ahí el escaso papel que ya ha sido comentado de la Ordenanza en materia de cont.especiales, y de ahí el papel extraño de la jurisprudencia que defiende y postula hasta el extremo la existencia de Ordenanzas de cont.especiales, equiparándolas, sin más, a las restantes exacciones locales fiscales. Como el acuerdo de imposición es un acto tan creador como pueda serlo el que originó la exacción, se superpone en cierta medida a la Ordenanza que no deja de ser creativo y aplicativo al mismo tiempo; el art.717 de la L.R.L. exige la Ordenanza junto con el acuerdo de aprobación de la imposición, precisamente "para la aplicación" de este. El expediente se encuentra pues en medio de dos actos: el de imposición y la Ordenanza. ¿Será ejecutivo de uno o de los dos?. La respuesta menos conflictiva será la segunda, en términos afirmativos, pero ¿será la verdadera?. Creemos que si porque si bien el acto causal más inmediato del mismo es el acuerdo de imposición, ya que sin es-

te acuerdo no existirá expediente, tampoco podrá decirse que dejará de serlo respecto de la Ordenanza, ya que al ser norma jurídica de superior rango, no podrá ser olvidada por el expediente. La condición de acto de ejecución de dos actos no se coloca en el mismo plano, ya que la Ordenanza queda relegada a fuente del acto de ejecución de segundo lugar mientras que lo será de primer grado del acuerdo de imposición, el que es ejecución inmediata y directa.

Todo este razonamiento no tiene otro objeto que probar la naturaleza subordinada del expediente en relación con el acuerdo de imposición, mucho más que en relación a la Ordenanza. Se podría objetar que tal naturaleza no es tan evidente por cuanto si no existe Ordenanza, el expediente juega su mismo papel, pero aún por aquí se confirma lo anterior, tras las aseveraciones que acabamos de hacer de la Ordenanza. Aún cuando falte la Ordenanza el expediente no dejará de ser complementario y ejecución del acuerdo de imposición, que nunca faltará y el que en este supuesto se atribuya su aprobación al mismo órgano autor del acuerdo de imposición - sea el Pleno -, es más por la analogía que en cuanto al procedimiento de aprobación se establece en base al art. 717.

Llegamos a este puntaje encajable la naturaleza de este acto, con la competencia que hemos citado se atribuye a la Comisión municipal Permanente?. La respuesta aquí se nos ofrece dubitativa, puesto que sería exagerado y con escaso fundamentoarla positiva, qué tiene que ver "el desarrollo de la gestión económica..." con la ejecución del acuerdo de imposición? Pero si no es a la Permanente, qué otro órgano podría atribuirse?. La L.R.L. señala como atribuciones del Alcalde algunas competencias que podrían llevarnos al mismo, como el órgano que estamos buscando, competencias como las siguientes:

"...hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento...;
...dictar las disposiciones particulares que exija el mejor cumplimiento de los distintos servicios y ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento Pleno o a la Comisión Permanente..." (art. 116).

Y en el Reglamento de Organización adquieren mayores precisiones las anteriores competencias:

"Aplicar las Ordenanzas... de servicios especiales y exacciones...."

"Formar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios con la antelación necesaria para que puedan ser aprobados por el Ayuntamiento..." (art. 121).

A la vista de estos preceptos, nos inclinaríamos más por esta solución; más si consideramos que mientras la Permanente y el Pleno tienen competencias en un plano de igualdad, es el Alcalde el que más se vislumbra como agente encargado de la ejecución de los acuerdos de una y otro. Si el expediente de tramitación fuera un acto de ejecución simple, la solución apropiada parece que tendría que ser ésta, pero el expediente no es solo eso.

El expediente, aunque acto de ejecución, es también complementario tanto del acuerdo de imposición como de la Ordenanza (así la exigencia del mismo para todos los supuestos de cont.especiales). No es reproducción de esta última, ya que contiene aspectos que no tienen la menor precisión en la Ordenanza, y por supuesto, tampoco, en el acuerdo de imposición. Es por lo que al no ser un acto simple de aplicación, debe abandonarse la solución del Alcalde como órgano competente encargado de su tramitación, y por consiguiente, aprobación (aprobación que no se daría al ser mismo el órgano, argumento más para confirmar tal abandono). Casi dialécticamente nos encontramos con la única solución admisible, aunque no sobre las bases legales que tradicional y habitualmente se citan; nos referimos a la Comisión Municipal Permanente y rechazamos el apoyo legal del párrafo y artículo citados. Es por el argumento de la importancia del acto, más que por la vía que aquí falta de la atribución legal expresa de competencia, argumento que ya, como ya hemos visto, ha empleado frecuentemente la Jurisprudencia, por donde puede llegarse al final, atribuyéndose a la Permanente la tramitación y aprobación del expediente de cont.especiales.

¿Es necesaria la aprobación del expediente de contribuciones especiales, por el Delegado de Hacienda?

Nos continuamos moviendo en el mismo supuesto, de existencia de Ordenanza. Nos remitimos desde aquí a todas esas resoluciones y sentencias que hemos citado anteriormente y que revelan la contradicción en unas y otras existente sobre este extremo. Es fácil dar una respuesta afirmativa, en función de la existencia de un acuerdo de imposición que al hacerse presenta en cada caso de aplicación de las cont. especiales, le eleva a la categoría de una creación; por ese acuerdo de imposición, lo que podría ser un simple ejemplo de aplicación de tales cont. especiales pasa a ser bastante más un "acto-regla" como le ha calificado la Jurisprudencia a través del cual se concretiza el mandato legal dictado de modo abstracto. Y tal condición repercute en el expediente, del que hemos dicho que si bien es un acto de aplicación del referido acuerdo de imposición, también hemos predicado de él la condición complementaria, y es por aquí, por donde se consolida la anterior respuesta afirmativa, por cuanto al ser el acuerdo de imposición, como sinónimo de creación de una nueva exacción, su aprobación es necesaria (art. 723, 2) Más este artículo suscita un pequeño interrogante, ya que habla:

"El Delegado de Hacienda resolverá sobre la imposición, Ordenanzas y sus reclamaciones"

deslindeando claramente los dos aspectos a que se refiere el art. 717: el acuerdo de imposición y la Ordenanza para su aplicación. O sea, el Delegado de Hacienda aprueba la procedencia de la imposición así como resuelve las reclamaciones que sobre la misma se hayan interpuesto, y lo mismo hace respecto de las Ordenanzas. Y vuelve más adelante, haciendo la misma separación (mismo art. 723, 3.):

"Transcurrido dicho plazo, sin el que el Delegado de Hacienda haya adoptado resolución, se entenderán denegadas las reclamaciones y aprobadas la imposición y las Ordenanzas".

En función de estos preceptos, podría decirse que en todo caso, lo que sería sujeta a la aprobación del Delegado de Hacienda, sería el acuerdo de imposición, pero no el expediente, ya que al existir Ordenanza, esta ya mereció en su día la aprobación. Pero aquí creemos que viene a jugar un argumento similar al que veíamos al estudiar el acuerdo de imposición: el acuerdo de imposición si directamente sometido a esa aprobación no tiene pleno sentido sino a través de los actos que le desarrollan y le complementan, que será la Ordenanza en el momento originario, y el expediente, en los demás. Esto carecería de toda justificación si el expediente se viese únicamente como un acto de aplicación de la Ordenanza, lo que para nosotros no es cierto, tal como ha quedado expuesto; el expediente, es sobre todo, acto de aplicación y al mismo tiempo complementario del "acuerdo de imposición". Si lo fuera solo de la Ordenanza, la intervención aprobatoria del Delegado de Hacienda, sería

redundante, reiterativa y excesivamente centralizadora e iría incluso contra la propia esencia de acto de aplicación, y no normativo, aspectos que parecen regir para los actos que se le someten precedentes de las Corporaciones Locales. No obstante la solución expuesta es una solución personal y por tanto, aislada, no impuesta por la Ley que solo habla de la aprobación del Delegado de Hacienda respecto del acuerdo de imposición, sin citar expresamente al expediente de cont. especiales.

Creemos que existen además otros argumentos en pro de la sujeción a dicha aprobación; ya hemos dicho que el acuerdo de imposición como símil de nueva imposición, deberá serlo, siempre, pero es que a parte de resultar absurdo la sujeción aislada del mismo y a parte del argumento dado anteriormente cabe conceder al expediente como un supuesto modificativo de la Ordenanza, ya que en todo caso, la especifica y actualiza, con lo que al introducir elementos nuevos en la misma, presenta como ya hemos dicho, prácticamente, un aspecto de Ordenanza, que como ésta, debe aprobarse por la misma autoridad: el Delegado de Hacienda. Más aún: el art. 218 del Reglamento de Haciendas Locales dispone lo siguiente:

"4. Toda modificación de Ordenanzas y tarifas o toda nueva imposición irá precedida de una memoria de la Presidencia que justifique la necesidad de los ingresos que puedan producir".

Análogamente cabría argüir que el expediente es también en cierto sentido una memoria que justifica al acuerdo de imposición de cont. especiales.

Reconecemos sin embargo que existen objeciones poderosas: la más importante es que si el acuerdo de imposición es objeto de aprobación por separado, no puede jugar el argumento de anexionarle el expediente, como acto complementario, ya que la resolución-aprobatoria o desaprobatoria del Delegado de Hacienda le separará a los efectos de dictar una resolución para cada uno de tales aspectos. La ley como el Reglamento ordenan que tal resolución se produzca sobre uno y otro y sería ilegal una resolución que aprobara englobadamente al acuerdo de imposición junto con el expediente, que nunca puede llegar a fundirse con aquél. Otra sería que al admitirse la aprobación por separado, cabe concebir una aprobación en exclusiva del acuerdo de imposición, sin imperiosa necesidad de acompañamiento del expediente. Otra sería la falta de referencia expresa en la ley de sometimiento a dicha aprobación, del expediente, por lo que visto el carácter de tutela y control que tiene la aprobación del Delegado de Hacienda, y al no presumirse, sino darse únicamente en los casos previstos por la ley, por lo que al no estar previsto, resulta improcedente.

A pesar de todo y de estas contradicciones, prácticamente el expediente no puede ser ejecutivo, mientras no se sea al respectivo acuerdo de imposición, por lo que de poco valaría defender la no sujeción del mismo, si su aplicación depende de la previa aprobación del acuerdo por el Delegado de Hacienda.

La Asociación Administrativa de Contribuyentes.

Es otra de las características peculiares de las cont.especiales, que separa a estas,tributariamente hablando,de las restantes manifestaciones impositivas,ya que en estas la condición de sujeto pasivo tienen un alcance puramente individual y puede decirse que si bien la obligación no se reduce al pago del tributo,si tiene en este su principal contenido.En las cont.especiales en cambio tiene tanta o más importancia la reunión de los contribuyentes en esta Asociación,cuyas particularidades,desde su nacimiento,no ha dejado de producir cierta perplejidad.

El primer interrogante suscitable en torno a estas asociaciones es el mismo tecnicismo terminológico de su denominación,que aquí es más bien falta del mismo,ya que la palabra "asociación"no se utiliza en su sentido jurídico,sino en uno amplio,sinónimo de agrupación,asamblea o junta,nombre todos estos que hemos visto utilizarnos bien en la Prensa(ver,por ejemplo, El Norte de Castilla,del 20 de septiembre de 1.973,que habla de "Asamblea de Contribuyentes,al dar cuenta de su oposición a los proyectos municipales de pavimentación del Ayuntamiento de Medina del Campo),o bien en Revistas especializadas(caso de la Revista de DºAdministrativo y Fiscal,nºII,1.965, que habla de "la Junta de Contribuyentes").Constituye para el investigador un tema apasionante la búsqueda de las razones que hayan podido inducir al legislador al empleo de un término que parece decir en unas ocasiones,más y en otras menos de lo que realmente quiere decir.Cada una de las palabras que componen la expresión,es criticable,como vamos a ver,remitiéndonos a sus antecedentes a la parte de nuestro trabajo concerniente al estudio de la evolución histórica legislativa.

Comencemos por el término "asociación";evidentemente que si a él nos atuviéramos habría que indagar en qué clase de asociaciones es subsumible,dentro del abanico de ellas regulado en la vigente ley de asociaciones de diciembre de 1.964.Más el término es de tal modo cualificado por el predicado que le acompaña,que ya de salida desistimos de tal búsqueda por considerar que su condición "administrativa" impide el citado encaje.Pero entonces surge otra dificultad:¿cuál es el significado del término "administrativa"?Es aquí donde creemos se encierran todas las dificultades interpretativas en torno a la figura en cuestión.La pregunta sigue en pie:¿qué es una "asociación administrativa"?En principio,no parece que el predicado "administrativo" tenga significado jurídico;se trataría más bien de un término empleado en su sentido vulgar,alusivo al campo de actuación de la citada asociación.Sería esta administrativa porque actúa en el campo administrativo,ya que la Asociación nace para relacionarse con la Administración municipal.El tercer término que parece el más seguro de todos,como es el de contribuyentes,no deja de plantear algún problema,ya que la Asociación puede constituirse por una mayoría-e incluso,por una minoría-de los contribuyentes.

(art.19, c. del Reglamento de Haciendas Locales: "la Asociación administrativa de contribuyentes se constituirá cualquiera sea el número de asistentes...").

El origen de esta asociación no puede ser más confuso ni nebuloso; los que creyeran que la figura tiene en nuestro sistema local, una fecha determinada que muy bien pudiera ser la de la reforma de Calvo Sotelo, recibirían una gran sorpresa al comprobar por el examen directo de esta, las escasas referencias a la misma con alguna novedad, ya que dicha reforma se limita a copiar las normas precedentes. La figura debe de proceder de allí de donde proceden las cont. especiales, con lo que queremos decir, que si algún país ejerció influencia sobre algún autor español en sus instituciones financieras (y nos referimos al caso alemán en relación con Flores de Lemus, extremo sobre el que encontramos alguna última ampliación doctrinal, en el trabajo de J.L. Roldán, aparecido en la Revista del Trabajo, nº3/I.972, sobre la inflación durante el Gobierno de la Dictadura), tal influencia debió de abarcar asimismo a esta asociación. Fijémonos en la paradoja, que es una de tantas en su regulación como veremos, de dar tal nombre a aquella agrupación de contribuyentes cuya constitución está prevista ser de oficio, cuando el principal rasgo de cualquier asociación es su voluntariedad. Es este lo que pone alguna duda en el cielo de nuestras anteriores afirmaciones, puesto que la calificación de administrativa también puede obedecer al fuerte intervencionismo administrativo en su nacimiento. La constitución de oficio, aún operando supletoriamente, no dejará de marcar su impronta en la figura, ya que subraya un carácter híbrido de la misma, en una doble vertiente: por una de ellas, por cuanto al tratarse de una asociación de contribuyentes, se impone su constitución al mismo ente público municipal sobre el que aquella debe de ejercer sus funciones de vigilancia y fiscalización, o sea, la ley pone el interés de su constitución, allí donde tal interés debe ser por definición, menor. Por otra, resulta que la asociación es de "contribuyentes", o sea, de una condición que nadie, ni los mismos contribuyentes, con lo que si estos voluntariamente no son contribuyentes, malamente desearán constituir una asociación que solo considera tal condición inescapable; de ahí que se explique la intervención administrativa para el caso de que la asociación no se constituya voluntariamente. Con todo esto, queremos resaltar las contradicciones in terminis que encierra la figura en cuestión. Si las mismas ya aparecen en su sencilla formulación, cuantas más irán apareciendo a medida que nos adentremos en su regulación. Si a los Ayuntamientos se les obliga a constituir la asociación cuando no tienen ningún interés en ello, en la práctica tal imposición tendrá un reiterado y continuado incumplimiento, con su natural repercusión sobre la perfección del correspondiente procedimiento y expediente si por otra parte la misma obligación se impone a los contribuyentes, el descuido de estos en su constitución, revelará claramente su nulo interés en integrarse en una asociación que si nace es porque la ley ha procurado garantizarlo.

taria no se hubiera ocupado tal escasez normativa legal. La ley se remite para la regulación de esta asociación casi en bloque al respectivo Reglamento de Haciendas Locales, al disponer en su art. 465 :

"La organización y funcionamiento de estas Asociaciones se acomodará a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias".

Esta manera de proceder resulta también sumamente curiosa, ya que al tratarse de una figura tan peculiar como es esta Asociación, parecería que el camino lógico debería consistir en una mayor atención legal, dejando al Reglamento aspectos secundarios. No ha sido así, por lo que en tan escueto expresivismo legal hay que hallar muchas de las causas de las dudas e incertidumbres sobre la naturaleza de estas Asociaciones; la misma ley, dentro de su misma brevedad, no deja de manifestarse distinta, ya que en el único artículo que dedica a las asociaciones, en su primer párrafo, habla de que "los contribuyentes constituirán una asociación de carácter administrativo" mientras que en el segundo, sin más, emplea la expresión "asociación de contribuyentes". Cabría preguntarse cuál es la verdadera aunque en ambas parece sobran la nota de administrativa, ya que una cosa es que la asociación tenga carácter administrativo y otra, que la asociación sea administrativa. Lo que parece evidente con tal comportamiento legal es que la ley ha procurado huir de una materia sobre la que no tiene nociones claras, estimando que su vacío podría cubrirse por la vía reglamentaria, cuando tal escapismo, no puede conducir a nada bueno, sino a acentuar aun más la incertidumbre conceptual sobre una figura que se muestra inecisa y flotante en su mismo nombre.

Momento de su constitución:

Si asumimos como es natural en primer lugar a la Ley de Régimen Local, la determinación de tal momento no es fácil ya que en ella se habla de que "siempre que deba cubrirse mediante contribuciones especiales más de un tercio del coste total de alguna obra, instalación o servicio" (art. 465, I.) se constituirá dicha asociación. La ley habla de que "deberá constituirse", pero no indica por quién o quiénes. El empleo del verbo "deber" parece aludir a una obligación impuesta a aquellos que deben constituir la o sea dirigida a los mismos contribuyentes que van a ser los miembros de la asociación. Pero tampoco aparece concretado el momento de constitución; el que la asociación deba constituirse cuando se dé dicha condición legal, nada indica de cuándo deberá constituirse. Luego, si la ley deja en blanco la determinación del momento en que la asociación debe constituirse cuando hay la obligación de su constitución, más lo estará cuando tal constitución es voluntaria, o sea, siempre que así lo acuerden los propios interesados: ¿cuándo se constituirán voluntariamente como asociación de contribuyentes? ¿existe o no un momento adecuado y oportuno para ello?.

El panorama anterior se complica cuando la misma ley establece una excepción en el párrafo 2º del artículo anterior, ya que en los casos de constitución obligatoria, los Ayuntamientos pueden verse liberados de tal constitución, cuando el importe de las obras no alcance determinada cuantía. Es de aquí de donde se obtiene una respuesta al anterior interrogante, considerando que los Ayuntamientos son los obligados a la constitución de la Asociación, en el supuesto legal de su obligatoriedad constitutiva, aunque sigue en pie la pregunta de cuándo, en qué momento concreto. Ahora bien, la tajante declaración primera legal ("...siempre..."), deja de serlo, cuando el importe total de las obras no supera ciertas cifras, según la población respectiva, con lo que realmente no es sino a las condiciones impuestas por la ley para la constitución obligatoria de las asociaciones de contribuyentes: que el importe total de las obras exceda de los límites mínimos puestos por la ley en relación con la población y que de ese importe total, corresponda a los contribuyentes el pago de la tercera parte.

Prácticamente la ley deja de indicar el momento preciso en que la asociación de contribuyentes debe constituirse cuando exista la obligación de su constitución; lo único que hace, al imponer tal constitución obligatoria, es hacer depender los efectos del procedimiento de tramitación de las cont.especiales de tal constitución obligatoria, en el sentido, de que de no haberse constituido, y dada la obligación de su constitución, puede anularse aquel. Con lo que la misma ley insta una especie de caballo de troya de la nulidad, al configurar el posible instrumento con el que hacer caer todo el edificio construido por la tramitación. Con esto, queremos decir que la ley que debería contribuir más que ninguna otra norma a la seguridad jurídica, coopera a lo contrario, puesto que al despreocuparse de momento tan esencial como es la fecha de cumplimiento de la obligación, deja la escotilla abierta para que su puedan cometer errores, y por consiguiente, proporciona ella misma las armas con las que luego atacar el procedimiento de tramitación de las cont.especiales. Acudamos al Reglamento de Haciendas Locales, para ver que es lo que en él se nos dice sobre este punto. Su art.19 dispone que "una vez adoptado el acuerdo de imponer las contribuciones especiales, se expondrá al público la relación de contribuyentes afectados y se les convocará por edicto... con antelación mínima de quince días, para la sesión constitutiva de la Asamblea".

Conviene que nos fijemos algo más detenidamente en esta previsión porque aún cuando más detallada que la legal, no deja de suscitar algún problema. Por de pronto, parece que se quiere hacer de la constitución de la Asociación de contribuyentes, un procedimiento especial, o sea, distinto del propio referido a la tramitación de las cont.especiales. Se trataría pues de un expediente distinto e independiente del propio relativo a ta-

les contribuciones, expedientes regulados en los arts. 29 y sgs. y 38 y sgs. según se traten de cont. especiales por aumento de valor o de cont. especiales por beneficio especial. Que estamos ante esta regulación ante un expediente distinto concerniente a la Asociación, lo demostraría la regulación por separado frente a la regulación de tales expedientes. Si decimos esto, es para poner de relieve la enorme complejidad que representa la tramitación más o menos simultánea o paralela de tres expedientes, respecto de los cuales, por su mismo número, es fácil que las Corporaciones locales incurran en errores o defectos, por lo que es fácil montar sobre ellos a posteriori los correspondientes recursos, con lo que tenemos ante nuestros ojos las inmensas dificultades procedimentales que actualmente encierran la regulación de las cont. especiales.

Pero continuemos con el análisis del texto transcrito del art. 19: sin más se da la condición de "contribuyentes afectados" a unos determinados sujetos, cuando realmente dicha condición debería derivarse de un expediente que tuviese como resultado tal prueba; de que estamos ante unos sujetos que deben considerarse "contribuyentes", pero no contribuyentes afectados, ya que si son contribuyentes es porque son afectados por las cont. especiales. La defectuosidad normativa reglamentaria se hace palpable: independizando la tramitación constitutiva de la Asociación de contribuyentes, no se da cuenta que la misma condición originaria de la misma, la determinación de quiénes deberán constituirle por su condición de contribuyentes no puede venir predeterminada por el mismo procedimiento de tal constitución ya que una de dos: o tal determinación no significa nada o si significa es porque previamente de otro procedimiento ha quedado asegurada y confirmada la condición de "contribuyente" de los afectados para integrar la Asociación. Con la colocación de esta previsión equivocada en el art. 19, o sea, por delante de la misma regulación reglamentaria de los respectivos expedientes a que nos hemos referido, parece como si el Reglamento atribuyera al procedimiento constituyente de la Asociación, la misión determinante de los contribuyentes, cuando debería haberse limitado a señalar que son estos -los que tienen la condición de contribuyentes- los que deben entrar a formar parte de dicha Asociación. Resulta por esto sorprendente y llamativo que en todos los artículos consagrados a la asociación se hable de contribuyentes, como si la condición fuera ineludible y sin resquicio alguno; una especie de sello o marca que irá con determinadas personas, que no podrán desprenderse de ella, nunca, cuando prácticamente es todo lo contrario porque quien sea contribuyente nos lo deberá decir el respectivo expediente de tramitación de las cont. especiales -sea el expediente del art. 29, sea el del art. 38- entre los que figura como parte integrante la relativa a la relación de propietarios afectados, previniéndose asimismo acciones de inclusión y de exclusión a efectos de quiénes tendrán la condición de contribuyentes. Frente a su misma lógica, el Reglamento adelanta la regulación de

la Asociación, presuponiendo unas condiciones respecto a unos sujetos, que solo se confirmarán en los correspondientes expedientes.

El mismo Reglamento destaca su error, ya que al poner en inmediata conexión la constitución de la Asociación con el acuerdo de imposición de las cont. especiales, yerra al señalar tal momento como el más adecuado para la constitución. En su descargo hay que ver el interés del legislador por constituir cuanto antes una asociación cuyos objetivos no son otros que los de vigilar la misma marcha de los restantes expedientes, pero la relación la debió de establecer con ellos, y no con el acuerdo de imposición, dadas las notas que del mismo hemos predicado y señalado. Un acuerdo tan simple como es el de imposición no puede ir acompañado de la correspondiente relación de sujetos pasivos obligados. Una cosa es que la Asociación deba constituirse cuanto antes y otra distinta es que tenga que hacerlo en el momento señalado por el Reglamento. Automáticamente esta previsión reglamentaria lanza una duda sobre el contenido del acuerdo de imposición: si se debe de exponer al público, la lista de contribuyentes afectados; significará esto que el acuerdo deba indicar quiénes son tales contribuyentes afectados?; si no, de dónde saldrá tal lista?. Muchas preguntas que deberían estar contestadas antes incluso de su mismo planteamiento. Con tal regulación, el Reglamento descuida, hasta llegar al olvido, los criterios legales acerca de la constitución de la Asociación, por cuanto el acuerdo de imposición no contiene ningún presupuesto de las obras, y por tanto, de su importe, ni tampoco sabe el porcentaje de participación en el mismo de los posibles obligados, por lo que no puede conocer si la constitución de la Asociación es obligatoria ni si puede dejar de serlo, por la relación entre el importe y la población del respectivo término municipal.

En el terreno práctico, de los mismos contribuyentes, cabe hacerse parecidas preguntas; cómo se impulsará a los contribuyentes a que acudan para constituir la Asociación, cuando tal condición se derivará del tipo de obras, de su importe, de su misma condición de beneficiario, y no de dato tan automático como la simple afirmación hecha por la respectiva Corporación local, de "contribuyente afectado"? No es de extrañar que en tal momento se constituyan, si es que se constituyen, de oficio dichas asociaciones de contribuyentes, ya que resulta absurdo y en todo caso, excesivo que el llamado contribuyente, se sujete a la misma, cuando sabe que tantos caminos se le ofrecen a la hora de reclamar contra su misma condición de contribuyente como contra la cuota que en tal concepto se le asigne. En ningún caso y solo en base a tal momento constitutivo, la decisión municipal no dejará de ser arbitraria, ya que fijar sin más quiénes son los contribuyentes afectados que deberán formar la asociación, constituye un acto de la más pura y absoluta discrecionalidad, que por esto mismo, presenta amplias perspectivas para su impugnación, y en definitiva, para su posterior decadencia.

No es de extrañar por esto que ante la laguna legal, y ante la equivocada determinación del momento hecha por el Reglamento de Haciendas locales, la jurisprudencia nos ponga ante múltiples supuestos de cont.especiales que no llegan a realizarse por el defectuoso momento elegido por la respectiva Corporación local para constituir la Asociación de contribuyentes. Citamos las siguientes sentencias demostrativas:

Sentencia de 24 de enero de 1.970, de la Audiencia Territorial de Oviedo (recogida en la Revista de D^a Administrativa y fiscal, I.970), de la que extraemos las siguientes fechas como relevantes para nuestro tema. El 15 de marzo de 1.962 se acordó por el Pleno del Ayuntamiento de C. la imposición de cont.especiales por unas obras de urbanización de la playa; la adjudicación de las obras, se hace por la Permanente el 17 de mayo del mismo año; la recepción de las obras se efectúa por la Corporación el 16 de agosto de 1.964 "habiéndose constituido la Asociación administrativa de contribuyentes, a tenor del artículo 19 del Reglamento de Haciendas Locales... el día 11 de noviembre de 1.964...". La sentencia anula por esto, las cont.especiales:

"Considerando: que teniendo presentes los hechos incontrovertibles expuestos en el Considerando anterior (al que pertenecen las fechas indicadas) y la alegación de nulidad que en el proceso se ejercita, es indudable que la constitución imperativa de la Asociación administrativa de contribuyentes, presupuesto ineludible para la efectividad y aplicación de las... cont.especiales, dada la cuantía de la aportación que con este resorte fiscal se pretendía conseguir-art.465 en relación con el 454 de la Ley de Régimen Local-, ocurrió con posterioridad a la ejecución y recepción de las obras, que dicha Asociación de contribuyentes por imperio de la ley, estaba llamada a inspeccionar... produciendo en consecuencia la nulidad radical de la constitución de la mencionada Junta que por lo dicho anteriormente carecía de finalidad en el momento de su constitución".

Fijémonos en que esta sentencia, en base al retraso en la constitución de la respectiva Asociación-un retraso excesivo-viene a declarar la nulidad de las correspondientes cont.especiales, pero nada declara sobre el momento adecuado para ello, cuando tanta oportunidad se le presenta para hacerlo, al dejar en ella constancia de las distintas fechas señaladas. La totalidad de las sentencias que concluyen por tal declaración de nulidad, elevan a la máxima importancia y trascendencia la omisión constitutiva de la Asociación pero pasan sin más por la pregunta de cuándo es el momento oportuno de tal constitución; así tenemos la del T.S. de 25 de octubre de 1.971 (n^o marg. 4.193 del Rep. Aranzadi y recogida en la Revista de Estudios de la Vida Local, 2^o trim. I.972), cuyo principal considerando dice así:

"Considerando: que resuelto ya que el art.465 de la L.R.L. hacía necesaria la Asociación de contribuyentes, al pretender el Ayuntamiento de Ponferrada exigir mediante cont.especiales... lo que suponía una proporción superior a la tercera parte, queda por decidir si el hecho de no haber constituido la asociación

hace que el expediente municipal adolezca de un vicio insubsanable, conclusión a la que normalmente no sería posible llegar porque los arts. 453 y 457 permiten, ... subsanar todos los defectos cometidos en el expediente de imposición, aunque a base de no iniciar la ejecución de las obras mientras no sean exigibles las cont. especiales, pero cuando las obras se realizan antes de que el acuerdo de imposición de cont. especiales sea ejecutivo, entonces el Ayuntamiento asume el riesgo de que la imposición no llegue a prosperar y de consiguiente, si, de hecho, surge una imposibilidad de subsanación, que no hubiera existido haciendo la imposición de cont. especiales antes del comienzo de las obras, que es justamente como la Ley quiere que se proceda, la consecuencia lógica debe ser la de tener que soportar el Ayuntamiento la totalidad del gasto... y es lo que sucede en el caso del recurso, en que la Asociación de contribuyentes aunque se constituya ahora no puede inspeccionar las obras al tiempo de su ejecución, como lo autoriza el art. 26 del Reglamento de Haciendas Locales, por haberse ejecutado ya... y frente a esto no sabe argüir que la inspección es innecesaria o no tiene sentido, ... porque son los contribuyentes los llamados a apreciarlo, así como titulares del derecho que les asiste, pero nunca el Ayuntamiento, para quien el derecho de aquellos supone la contrapartida de una obligación, por lo que debió ofrecer, en el momento oportuno, la posibilidad de que las personas favorecidas especialmente por las obras, y llamadas a costear bastante más de la tercera parte de la aportación del Ayuntamiento, fiscalizaran, en los términos reglamentariamente prevenidos, la actividad municipal en relación con dichas obras y como no lo hizo así, la imposición no puede llevarse a cabo y debe desestimarse el presente recurso..."

La reciente sentencia del T.S. de 2 de febrero de 1.973 (Rep. Aranz. nº396) insiste en el carácter esencial de la constitución de, la Asociación de contribuyentes, ateniéndose estrictamente a los términos ya vistos de la ley y del Reglamento, sin comentario crítico alguno, declarando la nulidad de las cont. especiales en base a la inexistencia de dicha asociación, a lo que se refiere uno de los Considerandos de la sentencia apelada, que hace suyo el T.S. y en el que se alude, uno por uno, a los requisitos del art. 19 del Reglamento de Haciendas Locales, la cual hace suyo asimismo, reproduciéndole literalmente, el considerando arriba inserto de la S. de 25 de octubre de 1.971, así como parecer similar contenido en otras sentencias:

"Que nuestro T.S. en reiterada doctrina jurisprudencial sostiene el criterio... de que no puede considerarse indiferente el momento en que se constituye la Asociación administrativa de contribuyentes, ya que siendo esta obligatoria conforme al art. 465 de la L.R.L.... no puede ofrecer duda alguna que la constitución tardía impide a la misma, el ejercicio de las referidas funciones (art. 26 del Regto de Has. Locales), y que son la razón de su constitución y al impedir a la expresada Asociación administrativa, que ejerciere sus funciones, constituye un defecto esencial que entraña

una nulidad radical..."

El T.S. en un considerando reitera su doctrina sobre conceptualización que le merece la falta de la constitución de la asociación administrativa de contribuyentes, diciendo:

"Que la cuestión de fondo, resuelta por la sentencia de instancia, en cuanto decretó la nulidad del acuerdo impugnado en razón del vicio esencial del procedimiento denunciado y consistente en la falta de constitución de la asociación administrativa de contribuyentes como parte esencial del expediente o procedimiento administrativo para el reparto de cont.especiales, por realización de obra ya adjudicada y...ejecutada, con infracción de los arts.465 de la L.R.L.y 19,26 del Reglamento de Haciendas Locales,..es en todo caso una consecuencia obligada del carácter de falta o vicio insubsanable que a tal omisión, en supuesto de expediente ultimado, le atribuyen las sentencias de la sala de 30 de marzo de 1.970 y 25 de octubre de 1.971".

En lo mismo incide la sentencia de la Audiencia Territorial de Granada, de 2 de febrero de 1.963 (recogida por Agúndez, Mateo Lage y Sáinz de Robles, en su obra "Jurisprudencia Contencioso-Administrativa, 1.963, Ed.Santillana), que resalta el carácter imperativo de su constitución en los casos en que la misma es obligatoria, según el art.465 de la L.R.L., declarando expresamente:

"Que la constitución de tal organismo fiscalizador (la asociación administrativa de contribuyentes) es garantía de los afectados por la imposición de contribuciones especiales, no renunciable, ya que ordena su constitución de oficio en el caso de no concurrencia de los interesados".

Toda esta Jurisprudencia si bien califica procesalmente la falta de un requisito dentro de un determinado procedimiento, no entra en el examen de cuál es este procedimiento, de si se trata de un procedimiento autónomo o más bien parte de otro. Tampoco hace consideración alguna sobre el momento oportuno, expresión que aunque se suele repetir, prácticamente se mueve en los términos que hemos calificado de defectuosos de la L.R.L. y de su Reglamento de Haciendas Locales. Una Sentencia del T.S. de 30 de mayo de 1.963 (recogida en la obra de los autores últimamente citados) pág. I.708) se intenta sacar algún sentido a la colocación sistemática de la regulación reglamentaria de la Asociación Administrativa de contribuyentes, y por consiguiente, indirectamente, se hace alguna mayor precisión sobre la citada oportunidad, así como la calificación del respectivo procedimiento, considerando que la Asociación participa en la elaboración del expediente de tramitación de cont.especiales, como lo revela el que el Reglamento de Haciendas Locales regule ante la constitución de aquella que la tramitación de este último.

Solo la Sentencia, también del T.S. de 4 de marzo de 1.965, ha entrado en alguna mayor precisión en la indicación del momento límite en

la constitución de la referida asociación, señalando que el mismo puede atribuirse al momento de apertura de los pliegos para la adjudicación de las obras, con lo que se aparta del estricto literalismo de la norma, para precisar la finalidad de esta en función de los propios fines de la asociación. De hecho, esta sentencia es de considerable importancia por lo que toca a nuestro tema, ya que revela la insuficiencia del texto como de la postura jurisprudencia o interpretativa en general que se atiene a la letra de aquel más que a su espíritu y finalidad, para encerrarse en un callejón sin salida. La resolución del T.E.A.P. de Gerona, de 30 de enero de 1.971, recoge el criterio de esta sentencia, aunque circunscribiéndole de algún modo, al declarar nulo un expediente de cont. especiales por defectuosa constitución de la asociación administrativa de contribuyentes, dado:

"...que la función legalmente asignada a dichas asociaciones no resultó respetada, aunque la apertura de pliegos tuviera lugar con posterioridad a su constitución, porque si bien tal momento ... ha sido señalado como límite temporal para la constitución de la asociación (sentencia del T.S. de 4 de marzo de 1.965) ha de entenderse reducido tal señalamiento a las situaciones normales en que la apertura de pliegos representa, con la concreción del, ejecutante, el primer paso hacia la realización de las obras, pero no en aquellos casos como el presente, en que parte de las obras han sido ya ejecutadas, resultando así invertidos los términos de un proceso normal de ejecución".

Comentando esta Jurisprudencia, diríamos que es fácil su conceptualización de vicio esencial insubsanable la omisión de la constitución de las asociaciones administrativas de contribuyentes, cuando es obligatoria, ya que entonces se trata de una obligación legal, cuyo incumplimiento no puede por menos de llevar consigo la nulidad de lo actuado con tal omisión, pero lo que no lo es, sobre lo que apenas dicha jurisprudencia se concentra, es sobre aspectos aparentemente secundarios pero de gran trascendencia, como puede ser el ya mencionado de precisar, por encima de la deficiencia normativa, el momento en que tal obligación puede cumplirse y aquel otro en que necesariamente debe cumplirse, si no se quiere incurrir en la nulidad del resto del procedimiento. Quizas por los mismos supuestos de hecho sobre los que las sentencias se movían, en los que o bien la asociación no se constituyó y si se constituyó fué con tal retraso, que quedaba visible el incumplimiento de la obligación constituyente, ya que si los supuestos hubieran sido otros, como el contemplado por la sentencia de 4 de marzo de 1.965, entonces habríamos tenido una jurisprudencia más comprometida respecto a casos más límites que los anteriores en que es evidente para todos el incumplimiento de la obligación legal.

Naturaleza de las Asociaciones de contribuyentes.-

Para su calificación, tenemos fundamentalmente dos textos: el de la Ley de Régimen Local y el del Reglamento de Haciendas Locales. Si a ellos acudimos conjuntamente veremos cómo no hay rasgos comunes, para poder deducir unos mismos caracteres. Por de pronto, como ya hemos señalado, la ley habla por un lado de "asociación de carácter administrativo", sin más (art. 465, última línea del primer párrafo), y a continuación de "Asociación de contribuyentes". En cambio, el Reglamento se refiere a preguzarlas de "asociación administrativa de contribuyentes, en la misma rúbrica de la sec. 2ª, del cap. IV del título I; pero no solo esto, con ser indicativo, es suficiente, sino que a lo largo de su articulado, a diferencia de la escasa referencia legal que atiende a la parte sustantiva-asociación de contribuyentes, el Reglamento insiste en la concepción "administrativa", de modo que reiteradamente habla de "asociación administrativa": así en el art. 19, al comienzo:

"El procedimiento para constituir la Asociación administrativa de contribuyentes..."

. En su apartado c).:

"la Asociación administrativa se constituirá..."

En el art. 20:

"Si la Asociación administrativa se constituyera..."

En el art. 22:

"Acordada la constitución de la Asociación administrativa, ningún contribuyente..."

En el arr. 23:

"I. Cada contribuyente tendrá un voto en la Asociación administrativa...."

¿Qué significado tiene este reiterado atributo "asociación administrativa"? Para poder responder, necesitamos acudir ante a los respectivos textos, para ver si existen otras posibles diferencias, siguiendo el orden jerárquico de ley y reglamento. En la L.R.L. en su único artículo dedicado a estas "asociaciones" se dispone lo siguiente (lo copiamos para la mejor comprensión de nuestro examen crítico):

"Siempre que deba cubrirse mediante contribuciones especiales más de un tercio del coste total de alguna obra, instalación ó servicio, y aún sin este requisito, siempre que así lo acuerde la mayoría de los interesados, representando la mayor parte del importe de las costas, los contribuyentes constituirán una asociación de carácter administrativo".

Fijémonos en el carácter imperativo-"constituirán"-que la ley da a la asociación, sin darse cuenta que está contemplando dos supuestos totalmente distintos: uno, cuando "debe cubrirse" con cont. especiales, más de un tercio del coste total de las obras, en cuyo caso, la asociación deberá constituirse-"se constituirá"-por mandato legal; otro, cuando sean los mismos interesados los que voluntariamente acuerden en el porcentaje mayoritario, dicha constitución. En el primer caso, la asociación se constituirá "ex le-

ge", no así en el segundo, en que tal constitución es voluntaria"-siempre que lo acuerde la mayoría"-En el primer caso, habrá una ficción de asociación, ya que participen o dejen de tener interés, la asociación se constituye; pero en el segundo, ¿deberá constituirse la asociación, si la acuerda la mayoría?. Resulta demasiado esquemático el precepto legal, para acudir una respuesta; una cosa es que ese acuerdo, otorgue a los que en él han intervenido, el derecho a constituir la asociación y otra muy distinta, que la Asociación deba constituirse. Sin embargo, el precepto legal, como se ve, incluye ambos casos en el mismo cajón, por lo que según su idea, adoptado por la mayoría el acuerdo de constitución, parece que la asociación sigue los mismos criterios que en el caso anterior-se entenderá constituida "ex lege"-Lo prueba el que el art. 19 del Reglamento de Haciendas Locales, estatuye un mismo procedimiento para ambos casos. Llamemos la atención tanto sobre la mezcla legal como sobre su artificiosidad: en un caso, es el Ayuntamiento obligado a constituir la asociación, porque el importe a repartir entre los contribuyentes, supera el tercio del coste total de las obras; la obligación constitutiva ex lege, se impone al Ayuntamiento. Por el contrario, si son los mismos interesados los que acuerdan la constitución, ¿deberán ser ellos los que constituyan la asociación, o lo será también el Ayuntamiento?. ¿a quién va dirigido el mandato legal?. Si esta simple pregunta es susceptible, es evidente que las posibilidades existenciales de la Asociación disminuyen en la misma proporción en que el interrogante existe. Nada decimos cuando la misma ley deja en la zona más sombría la forma de ese acuerdo de la mayoría, procedimiento para su adopción; todas las etapas y pasos anteriores a la adopción del acuerdo quedan marginados por la ley. ¿Cómo se prueba entonces la mayoría?. Tan fácil regulación da que pensar en la escasa eficacia de un supuesto puesto por el legislador más como elemento cooperativo que como hincado en la realidad. Pero continuemos con el supuesto de que el acuerdo se haya producido-aunque no sabemos porque la ley no nos lo dice, cómo-, y repetimos la anterior pregunta: ¿quién debe constituir la asociación de contribuyentes?. El Reglamento ni siquiera se ha hecho alguna de estas preguntas y por tanto, tampoco se ha planteado todas estas distinciones; a pesar de que parece aplicar el mismo procedimiento a ambos supuestos, de su lectura (art. 19) es bien visible su aplicación exclusiva al primero pero no al segundo de los supuestos, ya que entonces es posible por cuanto el procedimiento se inicia dentro del Ayuntamiento.

El segundo supuesto se queda en eso: un gesto de aparente democracia de la ley, que se queda sin trascendencia al dejar su regulación en el vacío. Es cierto que la ley parte de la idea de que la Asociación beneficia más que a nadie los propios contribuyentes, pero sobre este punto ya habrá ocasión de volver puesto que si la asociación tiene fin fiscalizador, tiene en cierta manera una utilidad pública, que es tan protegible como puede ser

la la voluntad democráticamente acordada de los afectados.

Volviendo al texto legal, vemos otra imprecisión; el art. 465, en los supuestos que tipifica, habla de que "los contribuyentes constituirán...", como si fueran ellos los que deberían constituir la asociación cuando realmente lo que quiere decir es que los contribuyentes formarán parte o integrarán ex lege una asociación, pero no que sean los contribuyentes los que deberán constituirse en asociación, ya que entonces la paradoja sería extrema, por cuanto el acuerdo en el supuesto de ese artículo sería para ampliar la insuficiencia de su falta, porque cuando falta el acuerdo de la mayoría de los contribuyentes afectados, es precisamente en los casos de mayor trascendencia como son aquellos en los que el importe distribuible de las obras no alcanza el tercio del coste total de las obras. Es evidente que la ley está confundiendo los significados del término constituir, ya que una cosa es que los contribuyentes y solo ellos constituyan la asociación del mismo nombre y otra muy distinta que ellos sean los obligados a constituirlos, por que de nuevo está jugando la ley con el doble papel asignado a la asociación: si es fiscalizadora tanto interés o más que los contribuyentes afectados tienen los Ayuntamientos, ya que al fiscalizar las obras y por tanto el gasto público, fiscalizan unas funciones como una actividad, públicas, por lo que la tutela no debe verse como una asociación de intereses únicamente individuales, sino de interés público. Si insistimos sobre esto como las confusiones interpretativas de la ley, es para resaltar la falta de decisión de ésta en crear a figura tan importante dentro del mecanismo de las cont. especiales: tan poca es su reglamentación como tan dispares son sus criterios, que al no saber por dónde va, no ha de extrañar que la norma haya degenerado en la práctica en la inaplicación.

La contradicción entre el primer número y el segundo de este art. 465 de la L.R.L. es palpable, ya que si en aquel señala que "los contribuyentes constituirán...", en el segundo, señala que "que no obstante lo dispuesto en el número anterior, quedan autorizados los Ayuntamientos para no constituir la asociación de contribuyentes...", supuesto que al contemplar el importe de las obras, quiere decir que entonces el ente municipal es el obligado a la constitución de la asociación, deber del que solo se libera si el importe total de la obra no excede de cierta cifra, dada la población de la localidad.

Ahora bien, si el Ayuntamiento es el que debe constituir la asociación en el supuesto primero, resulta fantasmal la regulación de su procedimiento constitutivo hecha por el Reglamento, en su art. 19. Tan fuerte es entonces la intervención municipal, que la insistencia en la llamada a los contribuyentes creemos está hecha más en virtud de la denominación de "asociación" que se da a su concurrencia, que a que lo que resulte de la misma, sea una verdadera y auténtica asociación. Es aquí donde se demuestra el carácter

artificioso e irreal de esta llamada "asociación", denominación atribuida más que conforme con su sentido técnico-jurídico, aún cuando la ley se esfuerce por aplicarla el aparato común a todas las asociaciones-estatutos, acuerdos, órganos, etc-.

Tenemos pues en primer lugar que con arreglo a la ley, no sabemos en momento tan importante como es el de cumplimiento de la obligación de constituirse, quién-qué órgano o ente, o contribuyentes-está obligado a su cumplimiento. Y eso que no complicamos más el caso, con otras interrogantes, ya que cabría plantearse si dado por buena la solución de que es el Ayuntamiento; podrán los contribuyentes exigir su constitución, si por cualquier motivo, harto frecuente, el Ayuntamiento no cumple con el deber de constituir la asociación? Sería un buen remedio de control el que cualquier contribuyente o interesado en la constitución de la asociación, pudiera exigir al respectivo Ayuntamiento, la correspondiente constitución de la misma cuando a ella estuviera obligado (art. 465 de la L.R.L.). Al no estar previsto, ningún particular tiene tal interés, porque sabe que tiene un poderoso instrumento de revisión a posterior, que le liberará incluso de su pago obligatorio, ya que si estando obligado el Ayuntamiento a la constitución de la asociación, no lo hace, luego una vez finalizado el procedimiento de las cont. especiales, cualquier contribuyente podrá reclamar con la seguridad de que su reclamación ocasionará la declaración de la nulidad del mismo, sin posibilidad alguna de subsanarse, con lo que las cont. especiales serán devueltas, y se llegará a la paradoja de darse el "hecho imponible" según las tributarias, y que más modestamente nosotros llamaríamos, el presupuesto de aplicación de las mismas, sin que puedan exigirse por defecto en el procedimiento. Otra razón que opera en contra de su naturaleza exclusivamente tributaria, cuando tan importantes efectos tiene el procedimiento administrativo.

El Ayuntamiento jugará lo más posible a reducir el alcance de su obligación cuando a ella esté obligado; los interesados en concepto de contribuyentes tampoco tendrán interés en exigirle su observancia, por lo que ya tenemos una de las principales vías para hacer destructible el mecanismo de las cont. especiales. El comportamiento municipal viene motivado por la misma naturaleza de la asociación como por su procedimiento constitutivo; si este es distinto y propio de la asociación, viene a complicar aún más el procedimiento ya complicado de la tramitación del expediente de cont. especiales, por lo que es justificable su intencionada omisión por las Corporaciones Locales. Si al mismo tiempo, va a ser la asociación una especie de órgano de control y fiscalización, es lógica su reacción de escaparse a cualquier ente de control, mucho más cuando la misma posibilidad de que este se dé, deriva de que él como ente público le constituya (y nadie voluntariamente quiere sujetarse a control). Estas consideraciones denotan la irregularidad que mueve en su tipificación al legislador.

Incluso la misma ley está en cierta manera respaldando esta conducta municipal, por la vía de su prevista excepción al deber de constituir la asociación que contiene el pár. 2.º del art. 465. Si la misma ley manifiesta su desconfianza, no lógico que de ella se hagan eco en mayor grado, los propios obligados, como son los Ayuntamientos.

Dejemos de momento el primer supuesto del art. 465, y vayamos con el segundo, en él tipificado: acuerdo de la mayoría de los contribuyentes. El primer supuesto, a pesar de todas las contradicciones desgeladas, admite la aplicación del procedimiento del art. 19 del Reglamento de Haciendas locales. Con el segundo, tal aplicación llega al límite de la inviabilidad absoluta. Veamos por qué:

- En primer lugar, porque su formulación se hace en base a las cuotas de cada contribuyente o interesado (cabría preguntarse sobre qué se da esta expresión: ¿interesado, en la constitución de la asociación? ¿interesado, en las obras, instalaciones o servicios que orevengan cont. especiales? ¿interesado, porque obtiene un interés de las mismas, por lo cual se le impone el pago de las cont. especiales?): "...que representaren la mayor parte del importe de las cuotas...". Resulta que el art. 19 del Reglamento, que comienza declarándose aplicable indiscriminadamente a los dos supuestos que en él realmente se encierra, para serlo en definitiva solo al primero de ellos, por cuanto el segundo exige que se conozcan las cuotas, lo que solo sucederá cuando se haya tramitado el expediente de cont. especiales, bien sea por aumento de valor, bien por beneficio especial, ya que en cada uno de ellos, se prevé como parte integrante (arts. 29 y 38) las "cuotas individuales" asignadas, por lo que en tal momento es cuando podrá saberse quienes son los que componen la mayoría de las cuotas, a los efectos de que su acuerdo constitutivo sea obligatorio, para ellos, pero también para los demás. Si se tiene en cuenta que como tales expedientes están sujetos a una serie de trámites, y por consiguiente, a unos plazos, es fácil poder decir que por esta vía desaparece el paralelismo automático entre el acuerdo de imposición, a que se refiere el art. 465, y la iniciación del procedimiento constitutivo de la asociación de contribuyentes (a que se refiere el art. 19 del Reglamento de Haciendas Locales), así como también a que por esta vía se aplaza "ad calendas grecae" la constitución mencionada, porque ¿puede saberse cuando se es por finalizado el expediente, sujeto a las reclamaciones e impugnaciones correspondientes? ¿No es hasta entonces cuando podrá saberse de modo concluyente y definitivo, quiénes serán por fin contribuyentes? Con esto, queremos decir, que el Reglamento, por omisión legal, deja en el vacío la constitución de la asociación cuando esta aparece por el acuerdo mayoritario de los contribuyentes.

- En segundo lugar, porque es difícil presumir la existencia de un

interés colectivo por parte de los contribuyentes "interesados", para la constitución de la asociación, y por tanto, la posibilidad real, no teórica del mencionado acuerdo, cuando el art. 32 reconoce a los mismos ciertos medios para enfrentarse entre sí, ya que cada uno puede pedir su exclusión, o la inclusión de otros, o las mismas cantidades asignadas en concepto de "cuentas individuales". Si a todo esto unimos otra nueva confusión legal en el art. 465 en el que se habla casi a continuación de "interesados" y otra de "contribuyentes", cuando tales términos tienen distinto sentido jurídico por lo dispuesto en el art. 31 del Reglamento de Haciendas Locales, vemos como a base de estas contradicciones y confusiones legales, resulta imposible el mismo supuesto legal de constitución voluntaria de asociación de contribuyentes.

- En tercer lugar, la misma norma reglamentaria del art. 19, aunque comienza englobando los dos supuestos, de hecho se está refiriendo al primero de los del art. 465 de la L.R.L. como lo prueba las normas especiales para la constitución de la asociación de los artículos siguientes, o sea, de los arts. 20 y 21 del mismo Reglamento. El primero de estos, confirma la naturaleza de "procedimiento a-parte", del proceso constitutivo de la asociación al declarar que "...seberá presentar en la Alcaldía los documentos fehacientes del acuerdo (de constitución), dentro del plazo de exposición al público del expediente", incurriendo en el error, al mismo tiempo, de independizar de éste la coacción de contribuyente, que es justamente por la que integran la "asociación".

- En cuarto lugar, el Reglamento de Haciendas Locales, en este supuesto de constitución de la Asociación por los propios interesados, tiende a la aplicación del proceso típico asociativo, con referencia a los Estatutos, pero modificándolo enseguida al introducir unas intervenciones municipales que va contra la esencia de la constitución voluntaria-argumento en contra de la misma, y por tanto, en contra de esas posibilidades mínimas que tiene de constituirse la asociación administrativa-, dado que los estatutos deben ser aprobados por un órgano municipal (art. 21), con el absurdo de que contra la desaprobación total o parcial, se configura un recurso "excepcional"- "en única instancia", aice tal precepto- ante el T.E. A.P. Absurdo porque ¿cuál es la naturaleza de los Estatutos, como cuál es la naturaleza de la decisión aprobatoria, para que se sujete a una jurisdicción tan especial como la de dicho Tribunal? ¿qué es lo que se sujeta al recurso: los Estatutos o la desaprobación? ¿cuál será el contenido de la resolución del Tribunal? Todo queda en el aire, ya que por su misma excepcionalidad, no cabe aplicación subsidiaria alguna. ¿A qué queda reducida la voluntariedad en la constitución de la asociación, si los estatutos "son aprobados" por un órgano municipal, y si no lo hace, hay que recurrir con el consiguiente gasto, ante el T.E.A.P.?

Otros muchos defectos de reacción normativa podríamos señalar, referibles al momento trascendental de la constitución, ya que la regulación más específica del Reglamento de Haciendas Locales, en sus mismas equívocas expresiones, combinando preceptos aplicables solo a la constitución forzosa con otros aplicables solo a la constitución voluntaria, inauce al error, ya que la separación lo debe hacer el intérprete más en función de su noción sobre una y otra clase de constitución, que sobre las mismas previsiones normativas; así por ejemplo cuando el art. 22 habla de "acordada la constitución de la asociación administrativa...", es evidente que se refiere a la constitución voluntaria, ya que cuando es forzosa la constitución por el Ayuntamiento, el art. 19 dispone que "...la Alcaldía la declarará de oficio constituida...", y declarar es distinto que acordar. ¿Cómo es posible pensar en la eficacia de una figura cuando son tantos los inconvenientes que existen en su momento más crítico, como es el de su constitución? ¿cómo es posible pensar que las asociaciones de contribuyentes tengan más vías que la que vienen demostrando tener, si continúa vigente esta normativa?.

Porque todas estas preguntas así como las anteriores, no hacen más que girar sobre la materia epigráfica: la naturaleza de estas asociaciones. ¿Cómo van a poder distarse merced a esas claras, si no se sabe qué clase de asociaciones sean éstas, se contribuyentes? El legislador se ha llevado de la facilidad, tanto a la hora de su calificación, como a la de su regulación, pero mientras aquella se cierra en sí misma, no sucede lo mismo con la segunda, ya que si por una parte les califica de asociaciones, y por otra, no les regula, o lo hace tan parcialmente, que en la práctica, es inaplicable, y paralelamente no hace remisión alguna al resto del ordenamiento jurídico que podría ser aplicable, el resultado es que tendremos una figura asociativa que de tal solo tiene el nombre, con el agravante de que sobre ella la ley ha montado ciertas funciones considerablemente sustanciales dentro del marco de las cont. especiales. No es de extrañar que a través de este continuo tejer y destejer, de esta obra de Penélope, se llegue a la ineffectividad de toda la institución, y al abandono por los mismos Ayuntamientos interesados de la técnica de las cont. especiales, cuando tan sustanciosos recursos podrían de ellas obtener, si hubiera otra normativa. Tal como está, habría que pensar en la mala intención legislativa, como si con tan defectuosa normativa no buscara más que su renuncia por parte de aquellos antes públicos a quienes se otorga. Cuando tantas veces se hacen imputables a los Ayuntamientos de su renuncia al cobro de las cont. especiales, habría que ser honestos y echar la culpa a quien realmente la tiene, como es la ley, como es un legislador, que no termina por confiar en las Corporaciones locales, a quienes concede un recurso, pero con tantas limitaciones y olvidos, que la concesión se hace gravosa, y por tanto, renunciable.

Lo menos que se puede pedir de una regulación es la claridad, y esta es, hoy por hoy, la nota más ausente de todo nuestro régimen local en la materia que estamos estudiando. Podría ser no amplia, pero lo que no puede ser es como está, ya que con ella no se hace más que dar ocasiones a los Ayuntamientos para que incurran en errores que pueden producir repercusiones en todo el expediente, con riesgo frecuente y habitual de nulidad de éste. Por esto, debería hacerse un replantamiento total de la figura de la asociación de contribuyentes, para, en su consecuencia, instaurar el ordenamiento correspondiente. Si algún aspecto o extremo de la regulación de las cont. especiales merece la revisión o si se quiere, la reconsideración atenta y cuidadosa, es este de la asociación de sus contribuyentes. Más que a su abanico, solución fácil a la que se está acudiendo por el camino de los regímenes locales especiales, es a su total y plena estimación, por considerar que en ella reside una de las principales peculiaridades, a las que no debe renunciarse ni aún por la vía de una mayor identidad con los restantes tributos. No descuidemos su interés precisamente para la calificación jurídica de la naturaleza de las cont. especiales pues esas peculiaridades que en si misma simbolizan la asociación, tiene fuerte influencia sobre dicha calificación jurídica, y es por esto, por lo que defendiendo como defendemos una naturaleza más amplia que la estrictamente tributaria a las cont. especiales, creemos que la misma puede tener y tiene su corroboración a través del realce y adecuada regulación de la naturaleza de la asociación de contribuyentes.

No es tampoco procedimiento adecuado la búsqueda de la analogía con otras figuras más o menos homónimas que hallamos en nuestro ordenamiento jurídico, en el que tanto abundan como muestras de ideologías pasadas o en virtud de cierto colaboracionismo de los particulares con la Administración Pública; así por ejemplo algún autor ha buscado la aproximación de todas estas asociaciones con las específicamente contempladas por la ley del mismo nombre de 1.964; así, la Ley del Suelo habla de "asociaciones de propietarios", tipo asociativo que tuvo su regulación específica y que por tanto, quedaba excluida en principio del ámbito de la que podría denominarse general en materia de asociaciones como es esa de 1.964, lo cierto es que una vieja circular del Ministerio de la Gobernación de 1.965, parecía incluir incluso tales asociaciones en esta última ley, mientras que el T.S. en una sentencia de 1.969, las excluía, en función de sus obvias diferencias. Este planteamiento que sigue la Revista Moderna Pública, en su número de diciembre de 1.972, es válido solo en sus comienzos, tal como hemos hecho, cuanto que por él se intenta alguna deducción en base a la proximidad al menos terminológica que se establece entre todas las figuras llamadas "asociaciones", pero poco nos puede proporcionar tal camino si no es la evidencia de un nombre común, para antes en el fondo tan dispares.

Trámites en la constitución de la asociación.-

Son distintos en función de la obligatoriedad o voluntariedad de la asociación. Veamos cuáles son separadamente:

En el primer supuesto, el acto-trámite inicial, por emplear la terminología de Alessi, es el acuerdo municipal de imposición de las cont. especiales, aunque sus características e incluso esta calificación como "acto inicial" puedan ser controvertibles, por cuanto más que formar parte del procedimiento de constitución de la asociación, integran un punto de referencia respecto del cual juegan los plazos configuradores de tal procedimiento. La expresión del art. 19 es clara: "una vez adoptado el acuerdo de imponer las cont. especiales, se expone al público la relación de contribuyentes afectados...", o sea, que antes de tal acuerdo, no podrá hacerse tal exposición, lo que está de acuerdo con la misma naturaleza del acuerdo de imposición. Al ser el acto matriz tanto de las cont. especiales como de los procedimientos nacidos por ellas, también la asociación debe tener en él, su origen inmediato.

Ahora bien, lo que es discutible es esta inmediatividad al mencionado acuerdo, por cuanto acuerdo tan simple en sí mismo como es el de imposición de cont. especiales parece problemático pueda contener más datos que los que recoge su formulación. El precepto es tan escueto y presupone tanto, que su explicación resulta difícil, ya que es evidente que el acuerdo de imposición de cont. especiales no se deciden quiénes son los contribuyentes, a no ser que hubiera que entender dicho acuerdo como englobador de una relación de presuntos contribuyentes "afectados". De ser así, tendría algún sentido la inmediatividad mencionada, pero no en caso contrario, ya que entonces la inmediatividad debiera haberse establecido con el expediente en el que debe incluirse dicha relación, al requerirse la fijación o asignación de las respectivas cuotas individuales. Si se lean los arts. 29 y 39 relativos a dichos expedientes, podrá deducirse la coherencia de relacionar la publicación de los contribuyentes afectados más con los mismos, que con el acuerdo inicial de imposición de cont. especiales. El sentido del art. 19 hubiera sido otro si la norma con él lo que hubiese querido sería la intervención y funcionamiento de dicha asociación en la tramitación de los expedientes, lo que prácticamente es imposible a pesar de la lógica ofrecida por esta solución, ya que si los expedientes tienen algún fin no es otro que la particularización de la causa de la imposición como de los sujetos a la misma. Lo que no se puede saber es antes de ellos, quiénes son los contribuyentes afectados, a no ser que la norma piense que es preciso la constitución de la asociación "cuanto antes", admitiendo que pueda estar formada por sujetos que en principio pueden estar afectados y que luego no resulten serlo, cuando su condición sea ratificada por el expediente correspondiente. También la disposición del art. 19 pueda tener por objeto hacer escapar a la cons-

titudin de la asociación de las incineraciones al procedimiento de tramitación de los expedientes, lo que también es absurdo dada la dependencia y conexión que la misma existencia de las cont. especiales tienen frente a los mismos. Si su correcto cobro, depende de, la regularidad y legalidad de dicho expediente, es aventurado y superfluo autonomizar la constitución de la asociación de contribuyentes que no tiene otra función que la de ser instrumento fiscalizador de la ejecución de dicho expediente. ¿Para qué iba a servir una asociación de contribuyentes, si diese por nula o anulable, las mismas cont. especiales de las que la asociación sea una manifestación?

Es evidente que por muchas posibles salidas interpretativas que busquemos a la voluntad legislativa, esta ha incurrido en cierto apresuramiento que repercute, por paradoja, sobre el mismo objetivo perseguido, ya que si este no es otro que la pronta constitución de la asociación, con el apresuramiento no hace más que retrasarse y motivar la natural incertidumbre en aras a cuál es el momento oportuno de la constitución. El mínimo efecto que podría señalarse a tal apresuramiento como sería el que los contribuyentes se enterasen de su concepción, creemos se obtendría por vía tan similar como la de la publicación del mismo acuerdo de ejecución de cont. especiales, ya que por ella podrían recibir su concepción aquellos a él sujetos. Lo que hacemos es desarrollar hasta el máximo las posibilidades de mantener en pie un precepto que en su inserción y dictamen parece carecer de toda lógica, al menos, en su formulación por separado del expediente a tramitar en concepto de cont. especiales.

Admitida la irrealidad del art. 19, por la inmediatez establecida en él, entre el acuerdo de imposición y la publicación de los contribuyentes afectados y dando por superadas todas las incoherencias implícitas en el mismo, podríamos continuar con el procedimiento delincado en este art. 19, para ver si solo son ellas las que merecen tal apelativo o si aún existen más. La publicación de la relación de contribuyentes afectados, que es el acto que ahora podemos calificar de "inicial inmediato" dentro del procedimiento constitutivo de las cont. especiales, deberá ser doble; aunque la redacción aquí es también confusa. El art. 19 solo dice que se publicará pero no dice cómo, ni cuándo ni por qué medio, porque las precisiones que a continuación referibles a lo que seguidamente en él se prevé:

"...se exponerá al público la relación de contribuyentes afectados y se les convocará por edicto que se fijará en el tablero de anuncios de la Casa Consistorial y deberá insertarse en el Boletín Oficial de la Provincia..."

¿Qué es lo que deberá insertarse en el B.O. de la Provincia? ¿la relación pública de contribuyentes afectados o la convocatoria por edicto? Su emplazamiento dentro del texto parece aludir a este último, con lo que la relación de contribuyentes solo se publicará mediante el sistema de exposición al público. La confusión es múltiple por lo siguiente: por cuanto se admite inicialmente la posibilidad existencial de tres medios objeto de

tres métodos distintos de publicación. Esto lo hacemos basándonos en que la norma habla de que "se les convocará...", lo que significa que a los contribuyentes se les convoca bajo tal condición, individualmente, aunque en grupo, es decir que se insertará en el B.O. de la Provincia. En cualquier caso puede existir alguna diversidad entre tales publicaciones-la relación de contribuyentes afectados, expuesta al público, no tiene por qué ser coincidente con el edicto de convocatoria, ni éste a su vez, tiene que ser idéntico con el anuncio inserto en el B.O. de la Provincia-. Podían teóricamente coincidir-el edicto como el anuncio podrían ser lo mismo que la relación pública-pero prácticamente persiguen fines distintos, las cuales al ser desveladas, revelan la incongruencia de toda la normativa que estamos examinando.

Si el edicto de convocatoria persigue el señalamiento de una fecha determinada para la constitución de la asociación; si su publicación mediante el anuncio en el B.O. de la Provincia no hace más que ratificarla por otro procedimiento más solemne lo anterior, entonces, ¿cuál es el objeto de la relación de contribuyentes afectados?. Es obvio que la respuesta podría ser que la de servir a su vez de base al edicto de convocatoria, pero aquí tendríamos una cascada de actos, acumulados sucesivamente, que vienen a repetirse y hasta a cegar sin papel al anterior. La relación pública de contribuyentes no puede-hemos dicho-servir más que de base al edicto de convocatoria; por qué entonces no unificarlos?. Al incorporar a la relación, se le está dando y reconociendo la condición de acto administrativo, pero ¿en qué parte de la norma se prevé la correspondiente reclamación? ¿quedará sujeto tal acto, a las vías comunes de impugnación?. Más, ¿cuándo comenzarían los plazos de interposición de recursos?. Más aún: al separar la relación pública de contribuyentes afectados, el art. 19 nada indica ni sobre el lugar ni la forma de publicación, lo que sí indica respecto del edicto de convocatoria. Tampoco señala-lo que parece admitir-si hay o no algún plazo temporal mediar entre la publicación de la relación y el edicto de convocatoria. Insistimos en que todas preguntas y perspectivas son deducibles de la actual regulación del art. 19, que al desarrollar la escasa preceptiva legal, no ha hecho más que confundir cuando realmente su objetivo como norma reglamentaria debería haber sido muy otra. Es perfectamente admisible, por la falta de indicación legal, que la publicación de la relación o lista de contribuyentes afectados pueda hacerse en lugar distinto al tablero de anuncios de la Casa Consistorial-per ej. colocación de la relación en puntos estratégicos de la localidad, al igual que acontecer con las banderas de la alcaldía-, aunque lo que no podemos precisar es si entre tal publicación y el edicto puede mediar y cuánto algún plazo temporal; es forzoso que así sea, pero lo que no podemos saber es cuánto consistirá. Si esto es así, llega a parecer todo sentido el afán legislativo de autonomizar y separar la relación pública de contribuyentes afectados.

Toda esta confusa previsión normativa tiene que repercutir necesariamente sobre la misma viabilidad de la figura que con ella se quiere poner en marcha. ¿Cómo va a poder constituirse correctamente una asociación de contribuyentes si la norma es tan susceptible de ser interpretada? ¿que se está garantizando con ello el error para las Corporaciones locales, que carecen del repaso del intérprete cuando se encuentran frente a la necesidad de la constitución de la asociación? Mientras el intérprete no suca ninguna sanción contra cualquiera de sus puntos de vista, la Corporación local se juega nada más y nada menos en cada caso sus propios recursos, ya que de la correcta aplicación de la norma dependerá que pueda entrar en la exigencia de cobro de las cont. especiales, o que en su defecto, se no prepagar lo anterior, lo haga con sus propios recursos. Las consecuencias son tan graves que no es de extrañar como ya hemos dicho que las Corporaciones locales sigan esos caminos: la inaplicación sistemática de la técnica de las cont. especiales-para lo que tienen mucha razón, dada la confusión mencionada en su aplicación pero "incorrecta" ya que solo es posible la correcta, si así fuese la previsión normativa; al no serlo, que por su peso el pedir a las Corporaciones locales, siempre escasas a la hora de interpretar los textos, aplicaciones coherentes de una norma que no lo es por ninguno de sus lados. Si acabamos de empezar el examen del procedimiento de constitución de la asociación de contribuyentes, y ya casi hemos logrado alguna conclusión, veremos imaginarnos las dificultades que el mismo implica, que parece más pensado por el legislador para su inejecución que para su eficacia. Por eso, ya podemos adelantar nuestra opinión que se se revisa y modifica la actual normativa de cont. especiales, y en particular, la referible a la asociación de contribuyentes o se suprime esta última figura, por cuanto su montaje no repercute de modo favorable alguno sobre la misma existencia de las cont. especiales.

Con la tipificación de tres sistemas de publicación, a la postre, es respecto del último sobre el que se fija la fecha de constitución de la asociación, ya que es en relación con él, sobre el que se marca un plazo de quince días que han de transcurrir para poder celebrar la sesión constitutiva de la asociación. Y mientras tanto, ¿para qué tanta prisa por el legislador para que la asociación se constituya tan inmediatamente después del acuerdo de imposición de cont. especiales? Hubiera valido tanto suprimir todas las publicaciones anteriores y dejar como único trámite este del anuncio en el B.O. de la Provincia, al ser él único de completos efectos tanto sobre el procedimiento como sobre los interesados.

La paradoja normativa llega al grado sumo en el momento de señalar las consecuencias de la previsión de la publicación de la convocatoria, ya que debiendo esta aludir al lugar, fecha, y temario de la reunión, prevé simultáneamente la inasistencia de todos los interesados, por lo que arbitra en su lugar, un sistema que esté conforme con la nota obligatoria

que hemos precisado de esta forma de constitución aunque no con el procedimiento, porque lógicamente si este reclama un período más o menos largo tanto de tiempo como de trámites, resulta absurdo que al final de él, se prevé una forma de superar todos los inconvenientes, con el fácil trámite de la constitución ex officio por el Alcalde, de la Asociación. Es como si después del largo proceso de requisitos y molestias, se intentara compensar a las Corporaciones locales con el consuelo de que ellas mismas, a través de su autoridad representativa, puecan constituir la asociación "sin asociados". No ya solo el método sino el resultado no puecan ser más paradójicos y absurdos, porque si a pesar de tantas publicaciones, los "contribuyentes afectuados" no se van por enterados y no acuden a la "reunión constitutiva de la asamblea", "la Asociación administrativa se constituirá:

"cualquiera que sea el número de asistentes, y en el caso de que no acudiera ninguno de los interesados, la Alcaldía la declarará constituida de oficio..." (art. 19, c.)

El resultado es coherente con la calificación como obligatoria de la constitución de la asociación; ya no lo es tanto desde la perspectiva de establecer un procedimiento que al final resulta inútil, por lo que más habría valido que se hubiera emitido e impuesto en su lugar la constitución desde el primer momento de oficio de la asociación. Si esta tiene que constituirse en el supuesto del art. 465 de la L.R.L. resulta extraño acudir a la requisitoria de los propios interesados, pidiendo entonces la voluntariedad cuando ninguna voluntariedad se les ha pedido para que acuerden la constitución de la asociación. El que se acude a tal requerimiento, no tiene otra razón de ser que la visión asociativa que en su fondo tiene el legislador, que se mueve entre dos tendencias totalmente opuestas: por un lado, la de la asociación tradicional que reclama, por su mismo nombre, la reunión y concurso de varias voluntades, y por otro, la realidad de una asociación que por sus fines y función nueva tiene que ver con esa asociación tradicional. Como este último es lo perseguido por el legislador, su recurso entonces al instrumento asociativo se figura con exceso, ya que revela con creces su suficiencia, habiendo bastado a un instrumento más simple y menos pomposo para el cumplimiento de las mismas finalidades. ¿Para qué una asociación, si de esta no tiene más que el nombre?

Hasta aquí las normas expresamente dedicadas a la constitución forzosa de la asociación administrativa de contribuyentes; como la calificación de "asociación" a pesar de su forzosidad se hace, y como es con relación a la constitución voluntaria donde hallamos más desarrollo normativo veremos al estudiar esta, si este desarrollo es aplicable para complementar la anterior regulación, que solo contempla la constitución, pero no el funcionamiento, por lo que veremos si el previsto para el supuesto de constitución voluntaria es subsidiariamente aplicable para un caso en donde el autoritarismo constituyente parece en principio excluir no ya la existencia de órganos colegiados, sino la continuación de una entidad que de tal no tiene más que el nombre.

En el supuesto de la constitución voluntaria, la Asociación Administrativa se "constituirá por voluntad de los interesados". Así mismo, se dice en el art. 20 del Reglamento de Haciendas Locales. Ninguna especificación sobre porcentaje o forma del acuerdo, o si se quiere, cuántas voluntades serán precisas para que pueda entenderse producido el citado acuerdo. De ninguna forma es aplicable la previsión del art. 469 de la L.R.L. ya que el 60 por ciento como sinónimo de la mayoría, en relación con el importe de las cuotas, es solo aplicable para el caso de acuerdo voluntario pero de constitución forzosa, o sea, que producido aquel acuerdo, la constitución de la asociación administrativa de contribuyentes deberá de producirse. Esto no es una pauta, por cuanto viene a significar que puede haber un acuerdo de constitución de la asociación, que al no haber sido aceptado por el porcentaje indicado, puede no reflejarse en nada más, o sea, puede no verse seguido por la constitución de la asociación, ya que si esto solo es forzoso si se presenta el citado porcentaje, quiere esto decir que en su falta, será preciso el acuerdo pero será preciso también un propósito de constituir la subsistente con posterioridad. Nada resuelve el acuerdo si este no prosigue en forma de una voluntad decidida por sus participantes de continuar con la constitución de la asociación. Esto es muy importante porque nos está revelando las débiles raíces que tiene el mencionado acuerdo, ya que cuál será su eficacia si solo es forzoso la constitución de la asociación, cuando el acuerdo ha sido aceptado por los representantes de un porcentaje del 60% del importe total de las cuotas distribuidas? Realmente, con esta previsión garantiza la ley el cumplimiento y ejecución del acuerdo, pero paralelamente, deja en el aire los restantes supuestos, o sea, aquellos en que el acuerdo de constitución no es aceptado por el mencionado porcentaje, en los que es planteable la naturaleza del acuerdo: ¿seguirá adoptarse por mayoría de voluntades o por mayoría simple, sin ese porcentaje cualificado del 60%, del importe de las cuotas? Fijémonos que este especial porcentaje no es sinónimo de ninguna mayoría de voluntades, o sea, que con él se está desvelando la mens legislatoria de constituir como sea la asociación, ya que es posible que uno de los contribuyentes y futuros asociados de la asociación reúna por sí solo el citado porcentaje, mientras que es posible que el restante 40% esté distribuido entre pequeñas cuotas, que en cuanto voluntades se muestren contrarias a la asociación. Al no alcanzarse dicho porcentaje, la totalidad de los supuestos de constitución voluntaria de la asociación están pensados precisamente por su ausencia, y en definitiva por la necesidad de marcar un criterio indicativo en orden al señalamiento de cuándo existe un acuerdo de voluntades. El que el Reglamento, en el art. 20, hable de esta manera, hace surgir la duda de si en estos casos, rige un criterio distinto a cuando se alcance el porcentaje del 60%. Creemos que el legislador no ha seguido un camino lógico, ya que el requerirse el acuerdo, será siempre de voluntades, incluso cuando se alcance el 60%; lo que pasa, es que cuan

de este porcentaje se logre, entonces actúa otro criterio simultáneamente como es el del importe de las cuotas. Es por esto por lo que creemos que el acuerdo de voluntades a que se refiere el art. 20 del Reglamento, es el acuerdo aceptado por la mayoría de contribuyentes "afectados", que se convierte en rigurosamente vinculante para todos cuando esa mayoría lo acepte en la cuantía del 60% del importe total de las cuotas distribuidas.

Al efectuar esta interpretación, señalamos los riesgos en que se deja la norma tanto la ejecución del mencionado acuerdo voluntario como el mismo mecanismo constitutivo de la asociación. En principio, puede afirmarse que el acuerdo mayoritario de voluntades produce la constitución de la asociación; ni la ley de Régimen local ni el Reglamento de Haciendas locales lo disponen expresamente, aunque sí es deducible, ya que el art. 20 preceptúa:

"Si la Asociación administrativa se constituyera por voluntad de los interesados..."

Lo que es sinónimo de ser por constitución la asociación, si el acuerdo existe. Ahora bien, el mismo precepto sigue diciendo:

"...deberá presentar en la Alcaldía documentos fehacientes del acuerdo, dentro del plazo de exposición al público del expediente".

Bajo estas aires de sencillez, se introduce una gran navegación, en relación al supuesto anteriormente analizado de constitución forzosa: si como ya vimos en este es el acuerdo de imposición de cont. especiales el que juega como punto de referencia, aquí juega el que parece más lógico y conforme como allí indicábamos, como es el expediente de tramitación de las cont. especiales. Se hace así una precisión muy importante; otra es la de que el acuerdo de constitución voluntaria deberá aceptarse, para su fehacencia, antes o dentro del plazo señalado. Al ser la constitución voluntaria, se pone a cargo de los contribuyentes afectados la obligación de presentar documentos fehacientes de su acuerdo, aunque el problema surge sobre el carácter de la intervención municipal en orden a su aprobación, por cuanto prevista ésta en el art. 21, se prevé asimismo su desaprobación total o parcial, con la posibilidad de un recurso por "la Asociación", ya constituida, ante el T.E.A.P. ¿Qué pasará cuando este Tribunal confirme la desaprobación total o parcial, acordada por el órgano municipal competente en la misma? Si la respuesta es afirmativa, entonces habría que imaginar el supuesto de una asociación funcionando con unos estatutos que ella no ha acordado en todo, si la desaprobación es parcial. ¿Qué sucederá si al confirmarse la desaprobación total, no se prevé ningún acuerdo complementario? Ni la L.R.L. ni el Reglamento de Haciendas Locales prevé algún mecanismo suplementario como el que pudiera ser similar a estos efectos de los Estatutos de las Mancomunidades; si la desaprobación es total, y si para nada se habla de que el T.E.A.P. propenga en su desaprobación otros estatutos, es obvio que la a-

asociación se queda sin estatutos, a pesar de haberles aprobado. Nada sobre este punto ni como tampoco sobre el probable contenido de los estatutos se nos dice en los textos legales. Sin embargo, estos callejones sin salida si tienen engarce en los mismos. ¿Cómo salir de ellos? La respuesta no es fácil, como tampoco lo es el contenido-estimatorio o desestimatorio-que puede tener la resolución del T.E.A.P., el recurso especial ante él interpuesto. ¿Qué deberán hacer los ya miembros de la asociación administrativa de contribuyentes, si recurren y el T.E.A.P. no les aprueba sus estatutos? La respuesta es problemática al variar en función de cuándo puede tomarse el acuerdo por la asociación sobre sus estatutos, que ni la ley ni el Reglamento de Haciendas locales lo señalan, como tampoco señalan si los estatutos deberán acordarse una vez acordada la asociación, o con posterioridad a este acuerdo. Si fuera lo primero, mucho habría que temer que la asociación quedara sin estatutos; como esto es absurdo hay que pensar que un acuerdo sobre ellos podrá aceptarse con posterioridad, mucho más cuando la asociación podría haber acordado sus estatutos que por ser desaprobados dejarán de serlo, pero cuya culpa no puede ser imputada ni a la asociación ni a sus asociados. Sin embargo, la falta de límites de la intervención municipal, puede conducir a otro absurdo: que los estatutos sucesivamente elaborados o propuestos por la asociación, sean desaprobados por la misma, con lo que prácticamente se llegaría a la inutilidad o ineficacia más grande de la asociación. Por tal intervención así como por estas lagunas, es cómodo escribir la escasa estima que al legislador le merece la constitución voluntaria de la asociación administrativa de contribuyentes, lo que confirma la anterior exposición crítica para su supuesto contrario de la constitución forzosa. Son de tal calibre las lagunas y tan ausentes las remisiones o reenvíos a otras partes del ordenamiento local, que hay que pensar en que el legislador actúa casi terticeramente a la hora de regular la asociación que estamos estudiando. No cabe conceptuar de involuntarios tantos olvidos y lagunas.

Es cierto que la ley y el Reglamento han tenido la sinceridad de adelantar la calificación "administrativa" a la misma, en virtud de lo cual, puede ser que ambos textos prevengan tan fuerte intervención municipal, pero también lo es como ya dijimos que es una contradicción in terminis hablar correlativamente de "asociación" y "administrativa", a no ser que en la misma se viese una entidad semipública, de colaboración con los órganos públicos, con lo que estaría en contradicción la misma exigencia de estatutos. Pero debieran haber tenido la sinceridad de aclararse y salir de las dos aguas entre las que hoy nadamos, ya que si "administrativa", y por tanto, pública, por los fines que viene a cumplir, debería haberse acordado siempre su constitución obligatoria-siendo entonces impensable, su constitución voluntaria-, y sobre de conformar una figura no asociativa en la que no fueran precisos ni estatutos ni acuerdos de los interesados, que tanto confunden al intérprete como al mismo legislador.

Más aún, calificadas de "asociación" y requeridos los estatutos, cabría preguntarse por su aplicación para el supuesto de constitución forzosa. Ya vimos que en su efecto de convocatoria, debe incluirse "orden del día" de la sesión constitutiva, uno de cuyos puntos será imperativamente, "la reacción de los estatutos", lo que significa que en tal supuesto, los estatutos son tan necesarios como en el supuesto de constitución voluntaria, pero ¿será aplicable todo el procedimiento para su elaboración? Si el art. 19, c. prevé la constitución ex officio de la asociación, tendrán los estatutos el mismo origen? Para nada se habla de su necesidad, porque tampoco para nada se habla en tal caso de la necesidad de órganos colegiados; parece ser que solo en este caso, no se requerirán; en los demás, si hay asistencia de contribuyentes, estos deberán aprobar la reacción de los estatutos, para cuya aprobación entendemos aplicable el mismo mecanismo visto para la constitución voluntaria—su aprobación o desaprobación por un órgano municipal y su recurso ante el T.E.A.P.—.

Pero mientras el legislador es claro sobre la verdadera naturaleza de la asociación administrativa de contribuyentes, cuando se constituye ex officio, al reducirla al más puro esqueleto representativo, cuando se constituye ex officio—realmente, entonces, con una sombra de lo que se entiende en el mundo jurídico y sociológico como asociación—, no lo es, como hemos señalado, en el plano de la constitución voluntaria por cuanto en esta no puede llegarse al mismo simulacro si no quiere destruirse la mínima sombra de tal concepción voluntaria, con el inconveniente de que no ninguna salida legal prevista, porque, volvemos a nuestra anterior pregunta ¿qué pasará si se desaprueban los sucesivos estatutos, admitiendo la posibilidad, que no está clara, de que puedan darse tales sucesivos estatutos? Lo que esto nos revela es la falta de una visión clara legislativa sobre esta asociación administrativa de contribuyentes. Si tan administrativa es, resultan inconcebibles sus recelos en forma de lagunas y omisiones reguladoras; si tanto no lo es, resulta inconcebible su regulación que quiere cubrir una experiencia cuando verdaderamente apenas cubre algo, ya que múltiples aspectos y extremos de la figura, quedan marginados, concentrándose ante una figura frustrada en su normatiga, y por repercusión, frustrada en su misma eficacia.

El carácter contradictorio, con su incidencia sobre la verdadera naturaleza pública o privada de la asociación, se desvela una vez más, dentro de supuesto de constitución voluntaria, con lo dispuesto en el art. 22 del Reglamento de Haciendas locales:

"Acordada la constitución de la asociación administrativa, ningún contribuyente podrá excusarse de pertenecer a ella".

O sea, que al final, viene a ser de constitución forzosa para todos los que tengan la concepción de "contribuyentes", lo que no resulta normal visto desde el ángulo de una asociación voluntariamente constituida. Por supuesto

esta declaración es aplicable, con mayor razón, al supuesto de constitución ex officio. Supuesto al que no serán aplicables las restantes previsiones reglamentarias respecto de los órganos y régimen de funcionamiento de la asociación, en cuyo detalle entramos porque también en ellos, y una vez más, se incurre en alguna contradicción; así se atribuye a cada contribuyente, un voto por "cuota que se le asigne", por lo que siendo esta elevada, puede implicar que por sí misma supere el 60% del total de las cuotas distribuidas, en cuyo caso, un solo contribuyente puede acrecer la constitución forzosa de la asociación, en virtud del art. 465 de la L.R.L., acuerdo en sí mismo, paraójico con su misma naturaleza ya que realmente sería decisión de una sola persona, con repercusión sobre otras. A continuación se dispone que "los acuerdos se adoptarán por mayoría", salvo unas excepciones que no son el caso; la mayoría a la que se refiere es de 2 votos", o sea, de contribuyentes, con lo que nuestra anterior interpretación del art. 20 parece confirmar, pero entonces, ¿por qué la especial regla del porcentaje del 60%, y no se una mayoría cualificada, si se quiere, de votos, para la constitución forzosa? Si la misma norma establece como regla general y democrática la de la mayoría de votos, ¿por qué impone la constitución forzosa de la asociación, por una mayoría especial de cuotas, que puede no corresponder a una mayoría de votos? La respuesta está en otra contradicción: en la desconfianza legislativa frente a esta asociación, una desconfianza que arbitra fórmulas especiales y que deja al albur de la voluntariedad la constitución por acuerdo simplemente mayoritario. Al ser tan mayoría una como otra, no se comprende por qué el legislador reduce su intervencionismo ahora cuando el porcentaje de voto favorable a la constitución alcance al 60%, ya que es tanto como reducir los casos de constitución de la asociación.

La arriba mencionada equiparación "contribuyente"=miembro de la asociación (art. 22) pueden conducir al absurdo de contribuyentes-miembros, que no obstante, no pueden tomar parte en la asamblea general (art. 24) "por no estar en posesión de los derechos civiles", o sea, que para participar en la misma, se requiere algo más que la condición de contribuyente, lo que es absurdo porque si es contribuyente, se es con todas las cargas y derechos aparte de la expresión anticuada de "derechos civiles", por otra parte tan anglosajona y moderna (en los países de habla inglesa es habitual en nuestros días las alusiones a los derechos civiles, alusiones extrañas en nuestro ordenamiento jurídico-positivo, por entender que con ellas se encubre la referencia clásica a la capacidad civil o la fórmula de estilo "en el pleno uso de sus derechos"-civiles y no-, fórmula que es la que debería haber recogido el Reglamento de Haciendas locales, y que es una prueba más del total descuido en que se contempla la regulación de la temática de las cont. especiales). Sin saber por qué, los preceptos del mismo texto, casi sucesivos, vienen a contradecirse, convirtiendo uno la declaración del otro, en puramente teórica, porque ¿de qué le valdrá a un contribuyente, ser miembro de la asociación, si ni siquiera puede tomar parte en su asamblea general?

— Organos de la asociación administrativa de contribuyentes

Organos de la asociación administrativa de contribuyentes.

Expresamente, la L.R.L. en su art. 465, 3. se remite al Reglamento, o más exactamente, "a las disposiciones reglamentarias". Como se ve, la marginación del tema es total, desde la perspectiva legal, ya que en esta ninguna huella encontramos en orden a las líneas generales o principales, por lo que realmente constituye tal apartado una norma en blanco, cuyo contenido es rellenado por la correspondiente norma reglamentaria. No es que con esto planteamos una determinada jerarquía para las normas reguladoras de esta asociación, pero sí que con su exposición, lo que estamos persiguiendo es resaltar la orfandad legislativa de la figura que estamos analizando, abandonada en sus más elementales límites por la ley, que denota una conducta parasitaria ya que revela su incapacidad para enfrentarse con una institución, siguiendo el camino más cómodo de abandonar sus obligaciones en la autoridad administrativa. No es de extrañar que esta no solo cumpla con el encargo, sino que lo haga a su favor, o sea, que califique a la asociación de "administrativa" y que en la misma atribuya tal intervención, que la primera nota de "asociación" termine por deslucirse en su totalidad.

La alusión genérica "a las disposiciones reglamentarias" puede suscitar algún problema caso que si bien es verosímil que es en el Reglamento de Haciendas Locales donde encontramos la más completa y específica regulación, sería planteable la aplicación complementaria de otras normas del mismo rango, incluidas en otros textos. Pero vayamos antes con el examen de dicho Reglamento, en cuyo art. 22 se dispone:

"2. La Asociación se registrará por la Asamblea general y por la Junta de Delegados".

Es difícil que ante su lectura, no extraigamos las posibles influencias en su redacción, ya que los mencionados Órganos-Asamblea y Junta de Delegados-son comunes a todas las sociedades. Conviene tener presente la fecha de este Reglamento, 4 de agosto de 1.952, para poder establecer alguna conexión entre esta previsión y la similar hecha por disposiciones legales anteriores, aunque muy inmediatas, como fueron las leyes sobre Sociedades anónimas y de Responsabilidad limitada, de mayo de 1.951. Con esto no queremos decir que tales órganos representen una novedad en el ordenamiento histórico de la figura, pero que si permanecen es debido tanto a cierto mimetismo como a influencias con otros sectores. La L.R.L. en su forma de ley de bases, por supuesto, no hacía la menor referencia a esta asociación; sin embargo, el Reglamento que estamos examinando, de 1.952, se adelanta al mismo texto articulado, con una regulación cuyos autores debieron acudir por motivos de simple superioridad a lo que leyes que les eran muy próximas en el tiempo, habían ya previsto. Quizás aquí reside la razón de que publicado el texto articulado, este no hiciese ninguna otra precisión reglamentaria, limitándose a ser por buena la reglamentaria. Insistimos en que previstas las cont. especiales, en la ley de Bases de 1.945, no tienen desarrollo

legal articulado, hasta 1.955, lo que representaba dejar sobre el poder reglamentario tanto el desarrollo de la reducidísima previsión legal de 1945 como facultarle implícitamente para que hiciera lo que estimara conveniente. Significaba esto que una figura calificada ex lege como tributaria quedaba acotada por una norma reglamentaria, la cual en algunos de sus disposiciones, se vería influida tanto por los precedentes como por aquellas normas inmediatamente próximas como pudiesen ser las leyes mencionadas. Todo este ejercicio lo hacemos para poder explicar la instauración de una organización, de una estructura, que parece más inspirada en campos y figuras ajenas que en las reales necesidades de la propia figura. ¿Requería la asociación de contribuyentes, el montaje de estos órganos?

Si atendemos a la regulación de esos órganos, veremos otras influencias; el Reglamento, tras afirmar que todo contribuyente tendrá un voto y formará parte de la asociación, una vez constituida, añade una precisión que es tan lógica, resulta superflua, aunque contrasta con las anteriores referencias simples, en su art. 24:

"Para tomar parte en la Asamblea general se requerirá ser contribuyente por el concepto de la imposición..."

Como si esos otros contribuyentes, contemplados en los anteriores artículos, fueran por cualquier otra imposición, aunque esta precisión introduzca la incertidumbre, ya que podría ocurrirse, que habría dos clases de asociados, y por tanto, de la asociación: unos, que serían todos los contribuyentes, miembros de la asociación, y otros, solo los que lo fueran por cont. especiales, que lo serían de la Asamblea general, lo que indicamos como muestra de una de las vías de absurdo a que puede conducir la normativa vigente. Parece lógico que esta última precisión nos quite a las anteriores referencias genéricas a "los contribuyentes". Creemos que la lógica debe de llevar a considerar que solo los contribuyentes por cont. especiales deben tener la condición de miembros de esta asociación, y que solo serán ellos los que formarán parte de la Asamblea general.

"Para ser Delegado -añade el art. 25- se requerirá ser vecino, mayor de veintitrés años y saber leer y escribir". Si este precepto fuera interpretado aisladamente, en sí mismo, careceríamos de posibilidades, ya que ninguna razón se nos presenta para comprender por qué se impone una edad tan específica de 23 años. En cambio, si acudimos a otros textos de nuestro ordenamiento local, como por ejemplo el art. 78 de la L.R.L. veremos ciertas coincidencias que pueden iluminarnos en nuestra investigación; en este artículo se enumeran las condiciones de elegibilidad de los Concejales, que coinciden con las que el citado art. 25 aplica a los Delegados. ¿Cuál es la causa de esta buscada analogía, y hasta copia? La respuesta no puede ser otra que en el concepto que la ley tiene de la asociación: es ahora cuando se nos aclara el por qué de su calificativo como "administrativa". La Junta de delegados viene a ser una especie de "comisión informativa" del Ayuntamiento

en la especial materia de que se trata, o sea, en la imposición de cont. especiales; de ahí que los delegados deben reunir condiciones similares a las exigibles para los concejales, y no en cambio, para el alcalde, ya que este estará siempre por encima de ellos, que son simples miembros de una comisión informativa ad hoc.

Esta exigencia elvica los mismos requisitos de la asociación, ya que puede darse el caso, de que no existan entre los asociados personas de tal edad, al exigirse solo la de 21, para poseer tal condición de "asociados" (la fórmula ya citada de "que posean todos los derechos civiles" viene a tener entre otros sinónimos, la de la mayoría de edad; de ahí que sigamos la de 21 años), o que habiéndolas no las haya en número suficiente para cumplir con el siguiente precepto legal (art. 25, 2.):

"El número de Delegados no será menor de dos, ni mayor de seis, y su mandato podrá ser revocado por acuerdo...."

Aunque el número que siempre jugará más será el de dos, ya que la variación entre dos y seis, parece que se deja en manos de los propios interesados, lo que tampoco dejará de proporcionar algunos inconvenientes, ya que resulta extraño no establecer alguna regla de proporcionalidad entre el número de asociados con el número de delegados. Por otra parte, el número de dos no deja de ofrecer asimismo inconvenientes, ya que si por una parte parece el mínimo para que exista algún rasgo de colegialidad, es difícil que pueda prácticamente funcionar con tal condición, en caso de discordancia. Prácticamente, el papel de delegados es el decisivo, ya que como dispone el art. 26: "... (los asociados) solo podrán intervenir en los expedientes por conducto de algún delegado", lo que es tanto como afirmar que la condición de miembro de la asociación se agota en la elección de delegados, por cuanto será a través de ellos, sobre los que aquellos tendrán intervención. De ahí que por esta vía, se venga en la escasa relevancia de la asamblea general, que también agota su papel en la elección de los delegados, y que si permanece viva es únicamente a efectos de su posible revocación. Hay un precepto que en este esquema desentona, ya que dispone lo siguiente:

"Si la Asamblea general se opusiese a la realización de los proyectos, se remitirán a la Comisión permanente o al Ayuntamiento, en su caso...."

Es un precepto que mal se coordina con otros, como los arts. 26 y 28, que elevan a la figura de la junta de delegados, a la máxima representatividad, como veremos más adelante en el estudio de sus funciones. Volviendo a su análisis orgánico, cabe hacer otras consideraciones: el límite optativo entre dos y seis, puede dejar de serlo si no hay delegados elegibles que reúnan los requisitos señalados; la elección solo podrá hacerse si los hay en número suficiente. ¿Podrá hablarse de elección, si solo hay dos, como podrá hablarse de elección, si hay tres, cuatro, cinco o seis? En este

último caso, aunque condicionada por el mismo número que no permite muchas estrategias, si puede haber elección—por ejemplo, eligiendo solo a los, aún cuando realmente podían elegirse a más—.

Es la Junta de Delegados, la que tiene condición de órgano de la asociación, pero con una particularidad: mientras que la lógica admitiría la deducción de que estamos ante un órgano de la Asamblea general, a manera de una versión resumida de ésta, el Reglamento en su art. 22, parece colocar al mismo nivel, a uno y a otro, por lo que la Junta de delegados tan órgano es de la Asociación, como la asamblea general, lo que es otra contradicción ya que si la junta es elegible por la asamblea, es obvio que de ésta depende, al menos, para su existencia, aunque no para su funcionamiento (la Junta tiene autonomía, y solo por el camino de la revocación de sus miembros, es como puede afirmarse la vigencia de la Asamblea general). Ahora bien, esa precisión del art. 22, quizás esté dicha en el sentido de considerar tan relevante a la Junta como a la Asamblea, a los efectos representativos de la asociación, lo que es cierto consideramos lo que ya hemos escrito sobre el papel de la Junta. También lo es que al ser conceptual como un órgano unitario, tal papel es predicable de su unidad, o sea, como tal órgano, pero no de sus miembros por separado, los cuales como tales delegados solo son contemplables para formar parte de la Junta, pero como órganos con funciones propias. Esto reclamaría una mayor precisión reglamentaria, que falta por completo, dado que las referencias a la junta parecen dar por presupuesto la uniformidad de criterios y puntos de vista entre sus miembros, por lo que las posibles discrepancias de pareceres entre los miembros son por completo olvidadas, cuando la realidad les hará más visibles. El Reglamento se ha fijado en el aspecto exterior de la Junta, olvidando por completo el interior, que es complejo, deducimos forzosamente, a los respectivos Estatutos.

¿Qué nos demuestra esto? Que la regulación de la organización de la asociación administrativa de contribuyentes es también demasiado esquemática para que pueda encajar en una práctica fácil y sin escollos. El Reglamento de Haciendas Locales se ha limitado a cubrir una laguna que debería haber sido cubierta por ley, ya que son solo ciertos criterios generales así como la relevancia de los más destacados órganos, lo que se contempla, dejando de lado tantas y tantas extremas que difícilmente pueden ser cubiertas cuando se trata de una asociación tan particular y que tan raramente se constituirá por la voluntad de los afectados. Además, se incurre en contradicción de fines, ya que si el Reglamento configura prácticamente a la junta, y por repercusión, a la asamblea de comisión informativa, nadie más que el propio Ayuntamiento en la cobertura de todas esas lagunas, pero también nadie mejor que la ley o en su defecto, el reglamento, para llevarla a cabo. Desde cuándo se reconoce a los particulares, la facultad de estructuras órganos en cierto modo públicas?

Funciones de la Asociación administrativa de contribuyentes y de sus órganos.-

La regulación por separado de esta asociación, origina, entre otros problemas, el muy importante de la determinación del fin o fines de la misma. Si por una parte, el Reglamento de Haciendas locales regula la tramitación del expediente de cont. especiales, en sus arts. 29 y 39, y por otro, la posible constitución de la Asociación administrativa de contribuyentes, es de preguntarse para qué sirve esta última, considerando que en aquel expediente, tiene entrada todo lo relativo a las cuotas "individuales" devengadas en tal concepto. En principio, esta regulación por separado parece indicar que la asociación es como un órgano protector de los intereses de los contribuyentes afectados; una especie de órgano defensor de sus derechos, porque si por la vía del expediente, termina el proceso exaccinator de las cuotas, esto significa que se excluye como fin o misión de la asociación, la recaudación de las mismas, a menos de órgano o ente mediador entre los contribuyentes y el ente municipal titular de la exacción. Con esta interpretación estaría conforme la misma enumeración, repartida en distintos preceptos, hecha por el Reglamento de Haciendas locales, de funciones de sus órganos. Antes de entrar en su examen, conviene que amplíemos las anteriores consideraciones: si son ciertas, se nos presentan algo paradójicas ya que están contra la naturaleza cuasipública o híbridas que hemos venido aduciendo de tal asociación. Si no existiera tal regulación ni existiera la concreta enumeración de funciones de sus órganos, habría una tendencia de calificar a la asociación, de una especie de gremio fiscal, con el que sin embargo, guarda más de un punto de contacto; insistimos en que su posible analogía con esta figura gremial se daría si a la asociación administrativa de contribuyentes se le atribuyese otro papel que el de vigilante, y en particular la de ente recaudador de las cuotas de sus asociados. Si nos desplazamos a la regulación de esta figura, también encontramos equívoca en la L. R.L., lo mismo que en su Reglamento de Haciendas Locales, aunque más detallada en la O.M. de 21 de diciembre de 1.954, veremos como dicha figura presenta más de un punto de contacto con la asociación: su art. 3 define al gremio fiscal como "asociación legal de contribuyentes..."; el art. 6, configura un órgano llamado Junta, lo mismo que habla de la Asamblea general; el art. 4, les juzga como "organismos auxiliares de la Administración local", poniéndoles a los gremios fiscales, por tal declaración, bajo la dependencia "de las Corporaciones que los hubieren autorizado", lo que junto a una declaración sobre los fines, resalta la identidad que tanto en su primera calificación como en su estructura orgánica podría encontrarse entre esta figura y la de la asociación que estamos estudiando.

Antes, no obstante, hemos hecho la calificación de "órgano informativo" a esta asociación, por lo que indicamos, que es previsible su condición

"administrativa" pública. Se podría objetar, siguiendo la anterior comparación, que mientras la ley y sobre todo el Reglamento de Haciendas Locales, conceptúan a la asociación administrativa de contribuyentes, como asociación administrativa, y como presuponen para la misma, su origen voluntario, prácticamente, al atribuir a todo contribuyente la conciencia forzosa de miembro de ella, una vez constituida, está aproximándose al gremio fiscal, a pesar de que este sea calificado como "asociación legal", término también equívoco, por cuanto la misma C.M. en el artículo anterior, admite solo el origen voluntario del mismo, o sea, que solo nacerá por petición de una mayoría de los contribuyentes interesados—la misma que en el caso de nuestra asociación—. Con esto, queremos resaltar que si bien la identidad puede ser imposible, en nuestro régimen local se hace un uso bastante incorrecto de términos y expresiones que tienen un sentido jurídico preciso, que es alterado en dicho régimen, por lo que se alcanza un topé en el que nada podemos saber sobre la naturaleza de ciertas instituciones y figuras. Se confirma de nuevo todo lo que veníamos exponiendo. En nuestro ordenamiento local se hace un uso reiterado de determinadas figuras, por el recurso fácil y equívoco de la misma terminología, que realmente encubre supuestos distintos. ¿qué valor tiene la imputación al gremio fiscal de "asociación legal"? ¿qué valor tiene la estimación de "asociación administrativa" a la agrupación de contribuyentes afectados o de interesados en el pago de las cont. especiales?

Si pudiera darse una respuesta, recaería en la claridad conceptual de la figura analizada. Si no podemos saber, en base al recurso que la misma ley de régimen local, junto con sus reglamentos, cuál es la naturaleza jurídica de esta asociación administrativa de contribuyentes, es natural que ello vaya en perjuicio de la misma figura. Al tratarse de una entidad interpuesta, recibe los tiros de ambos lados: cesce el contribuyente, que sigue su propio camino, ya que para efectuar el pago de su cuota, en nada le afecta la existencia de la misma, pudiendo reclamar e impugnar la cantidad que se le ha asignado a título individual, y a quien se le exige el pago, sin mediación de nadie. Por parte del Ayuntamiento, que si puede cobrar directamente del contribuyente, ve como dicha asociación no sirve más que para vigilar y controlar lo que hace con lo recaudado. Aparece en ambos casos, después que se hace individualmente aquello que tiene más importancia como es el pago y cobro de las respectivas cuotas. ¿Qué interés puede tener para el contribuyente esta asociación, cuando debe de ser él, el que reclame contra la cuota que se le asigne, si la juzga excesiva, y si debe de ser él el que efectúe el pago? Se ha emplazado a la asociación en zona tan crítica y conflictiva que imperiosamente tiene que recibir las descargas de ambas orillas.

Si nos lanzamos al Reglamento de Haciendas Locales, único texto descriptivo de las funciones de la asociación, veremos cómo éstas se predicen de la Junta, que es un órgano, más que de aquella, de modo que será a su través como podrá ocurrir que las funciones son de esta. El art. 26 preceptúa:

"Corresponderá a la Junta de Delegados, examinar los proyectos, contratos y transacciones, que se refieran a la ejecución de las obras, instalaciones y servicios, inspeccionar unos y otros, y revisar y comprobar las cuentas".

Ateniéndonos a este precepto, fácil es deducir el fin fiscalizador de la asociación; incluso aún más, completándose con el auxilio de otros preceptos, veremos cómo se refuerzan unas funciones que en sentido amplio pueden juzgarse como de obstaculización frente a los ejecutores municipales. Basta con ese art. 26, para pensar que la asociación se apoya en una desconfianza, siendo más paradójico aún, que la desconfianza se ponga por la ley como premisa. Es como si la norma desconfiara de la rectitud de los gestores municipales así como del correcto destino de las cuotas percibidas por los Ayuntamientos de unos determinados contribuyentes, y facultara y reconociera a estos, la posibilidad de comprobar qué es lo que hacen con su dinero, los citados gestores. Si esta paradoja la unimos a todas las anteriormente reseñadas, fácil es deducir la contradicción sustancial que se encierra en la figura denominada "asociación administrativa de contribuyentes". Lo que no existe ni se ha llegado a admitir en ningún otro ámbito público ni siquiera en el tan delicado de las empresas públicas y corporaciones mercantiles - se ha instaurado en un campo tan discutible como es el de las contribuciones especiales, donde a la desconfianza de la cont. especial en sí, ya que el contribuyente siempre discutirá la procedencia de la misma, la misma norma viene a añadir otra; puede ocurrir que con la Asociación, se consagra e institucionaliza la desconfianza individual de cada contribuyente con la agravante de que al quejar en ciertos supuestos su constitución en manos del Ayuntamiento, se proporcionan al mismo, los instrumentos para incumplir un mandato cuyo cumplimiento solo le proporcionará escellos, como los recogidos en el art. 27 (si la Asamblea general de la asociación se opusiere a los proyectos, el Ayuntamiento deberá decidirse sobre la imposición) el art. 28 (si la Junta de Delegados acordara algo contra parte o todo el proyecto, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo definitivo sobre si continúan las obras y la exacción de las cuotas), complicando enormemente su gestión. A las propias dificultades de realización de las obras, instalaciones y servicios, se agregan las que proporciona una asociación que no existe más que para incordiar, como con términos llanos, habría que decir. Con esto no es que abogemos por su desaparición, sino que solo defendemos una mayor clarificación por todas las que intervienen, y principalmente, por la norma para que salga de ese terreno de neblina, sobre el que se mueve la asociación de contribuyentes.

La Asociación administrativa de contribuyentes no tiene "legalmente" ninguna función, por lo que hay que acudir al Reglamento de Haciendas locales, para comprobar cuáles son esas. Esta dejación legal podría interpretarse en algún sentido más favorable del que habitualmente se ha dado, en orden a la autonomía y sobre todo, al mayor papel de las administraciones incluidas en este tipo de Asociaciones; podría por este camino, observarse un cierto acercamiento de estas asociaciones, al género común asociativo, con la independencia que por regla general tienen los socios en la configuración de la Asociación. Sin embargo, la referencia al Reglamento como norma determinante y decisiva en orden a dicha configuración, confirma por una parte, la naturaleza "administrativa" de la Asociación, y si se quiere, para ser más precisos, de participación impuesta por la Administración a los administrados que tengan la consideración de "obligados al pago de las cont. especiales"; el problema radica en par qué siendo impuesta, la norma reglamentaria acude al equívoco de calificarla "asociación", cuando es impuesta tanto en su nacimiento, como en sus miembros, como en sus objetivos, fines y funciones. A todo esto, hemos aludido ya; solo nos cabe encararnos con las "funciones": la referencia al género común asociativo, tiene interés, aún referido al específico campo de las funciones de la Asociación, porque si se trata de una asociación más, entonces las funciones serían las que sus miembros prefijasen por mutuo acuerdo en sus estatutos. Al ser administrativa, y por tanto, una asociación sui generis, estas funciones deberían venir determinadas por la ley, que es la fuente primera y única de esta asociación, pero no es la L.R.L., sino el Reglamento citado, el que nos determina tales funciones; el art. 26 del mismo, enuncia como funciones de un órgano de la Asociación, lo que en sentido amplio, pueden concebirse como "funciones" de la asociación, ya que en virtud de la técnica jurídico-civil de la representación, puede decirse que lo que corresponde al órgano, pertenece a la persona de la que dicho órgano forma parte; la única objeción que aquí cabría levantar, sería la de que aquí falta el supuesto básico de la atribución de personalidad jurídica a la asociación, por lo que solo en sentido figurativo es posible hablar tanto de asociación como de órgano. No obstante, es admisible que lo que se atribuye al órgano, por extensión, pueda extenderse referido a la asociación de la que aquél, es órgano, tenga o no la asociación, personalidad jurídica.

En dicha enunciación, resulta chocante que a la asociación no se la reconozca ninguna función en orden a su posible acción recaudatoria de las cuotas por cont. especiales, de sus miembros, ya que si la Asociación es un ente colaborador, podría llevarse tal colaboración hasta el extremo de habilitarla al percibo de las cuotas devengadas por sus socios, para su posterior abono e ingreso en las cajas públicas municipales. Incluso, por este camino podría llevarse a una mayor semejanza de estas asociaciones, con

los gremios fiscales. La ausencia de esta función, es la que revela la falta de un sólido criterio director por parte del legislador respecto de estas Asociaciones. Si las hubiera querido convertir en un simple instrumento de su actuación, y por tanto, en un instrumento puramente fiscal, se habría lanzado por tal camino, o sea, por atribuirles el status de entes recaudadores mediadores entre el Municipio y los obligados al pago de las cont. especiales, por el que quedaban facultados para la percepción de las cuotas; al no haberla hecho así, denota que el criterio del legislador es dejarlas cierta libertad, y sobre todo, contemplarlas desde una perspectiva, de defensa de los intereses de los obligados al pago de las cont. especiales; o sea, que a pesar de la denominación de "administrativas", su sentido último o teleológico no está claro, ya que con el otorgamiento de tal función, no se les quiere convertir en simples recaudadores del fisco municipal, sino por el contrario, en entes defensores de los derechos de los en ellas asociados. Que la atribución de la mencionada función, similar a la de los Gremios fiscales, hubiera tenido la virtud de administrativizar más, lo que solo aparece actualmente en el nombre, se demuestra por la estimación casi pública que al Reglamento de Haciendas Locales, merecen los actos de estos gremios, que se conceptúan expresamente en su art. 246, de "actos administrativos", y por tanto, impugnables, en la vía económico-administrativa. Esta función es sin embargo la que se les reconoce en los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, lo que tiene total coherencia con el cercenamiento que en la constitución voluntaria de estas asociaciones se aprecia en tales regímenes; incluso se llega aparentemente a elevar como razón última de las mismas, el abono de las cont. especiales, ya que se les llega a denominar como "asociaciones administrativas (que se constituyan) para el abono de cont. especiales.." (art 49 del Reglamento de Haciendas, de Barcelona, queremos decir, de Madrid). Con ello, se acerca a la visión puramente administrativa de estas asociaciones, lo que estaría de acuerdo con el requitismo del ámbito atribuido para su constitución voluntaria.

En la esfera común, ni en el momento concreto de enumeración de las funciones de la asociación, ni en el más tarde, de la tipificación de los distintos obligados al pago de las cont. especiales, se alude a las asociaciones administrativas de contribuyentes, lo que denota el criterio de la L.R. L., de excluirlas de toda función recaudatoria, mediadora o perceptora de las cuotas de sus asociados, por lo que evidentemente, significa una acentuación indirecta de su matiz privado, ya que en todo caso, la atribución de la citada función, al ser la misma pública, habría de repercutir consiguientemente en la asociación respectiva; no es de extrañar por esto, que el Reglamento de Hacienda de Madrid, las habilite para el ejercicio, por delegación del Ayuntamiento, de la correspondiente vía administrativa de apremio, para cobrarse individualmente de los miembros, las cuotas.

Es evidente que la atribución de esta función, "publica" o "administrativiza" a las asociaciones de contribuyentes, por cuanto la función recaudatoria es una función pública, que solo a título de delegación, podrá ejercitar, con la publicación que lleva consigo, esta delegación, a lo que hay que añadir que por ser una función de gran relieve, a ella deberá dedicarse en exclusiva la asociación, para poder realizarla, por lo que a la parte, sus otras funciones, las funciones que en la esfera común, se consideran como propias de ellas, quedarán marginadas, si no totalmente ausentes. En cambio, desde el ámbito común, las funciones son las propias de una especie de grupo o sindicato de defensa de los intereses de aquellos que por estar obligados al pago, tienen más derecho que nadie para exigir un control de sus obligaciones como una defensa de sus derechos, defensa que se realizará por la vía de controlar los compromisos y obligaciones del Ayuntamiento.

La enunciación reglamentaria es por un lado, concisa, pero aunque parezca, paradójico, por ello, equívoca o al menos, insuficiente. De ahí que en contornos algunos pronunciamientos jurisprudenciales, en orden a interpretar dichas funciones, por regla general, superando el literalismo de la norma, en una tentativa de desvelar las distintas misiones que las asociaciones administrativas de contribuyentes pueden cumplir; así la resolución del T.L.A.P. de Ciudad Real, de 30 de septiembre de 1.965, se nos dice sobre el particular, lo siguiente:

"Considerando: que en los estudios que deben proceder a la adopción definitiva de las bases de reparto de las cuotas por cent.especiales, resulta obvio el interés de una participación de los contribuyentes para decidir los módulos - que se hayan de aplicar, salvando así del modo más justo y lógico, la carencia de normas generales, ... y a este respecto, se impone interpretar el art.465 de la L.R.L. estimando que la asociación de contribuyentes que en él se prevé ha de constituirse precisamente para coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración de las indicadas bases de reparto, lo que a su vez implica que la asociación... habrá de ser previa al señalamiento de cuotas y también a la fijación de los módulos aplicables..."

Esta participación de la Asociación en la elaboración de las bases de reparto, se postula por esta resolución, pero parece ser el punto de su funcionamiento que admite más particularidades, como lo revelan las propuestas de reforma de las cent.especiales, concientes en convertir a las asociaciones en "juntas de reparto". La sentencia del T.S. de 30 de mayo de 1963 (recogida en Agúndez, Mateo y Sáinz de Robles, ya cit. pág.1768) parece reconocer a las asociaciones administrativas de contribuyentes, cierta función de participación en la elaboración y tramitación del mismo expediente de imposición de cent.especiales, lo que pudiera tener cierto engarce legal - o al menos, reglamentario -, por cuanto, hay una primera y anticipada regulación de tales asociaciones, para penetrar después el Reglamento en la regulación del referido expediente, distribución sistemática de materias, que pudiera obedecer entre otras razones de fondo, a esa contemplada por esta sentencia,

de que los órganos o sujetos o entes participantes en la tramitación del expediente, por lógica, deben tener preferencia en su reglamentación (criterio tan seguido por la doctrina italiana, que sobre en el plano constitucional, a la hora de indicar cuál es el orden o jerarquía establecida por el legislador entre los distintos principios inspiradores de las normas, atiende a su colocación sistemática dentro de aquél, para deducir sus correspondientes consecuencias: recordamos la interpretación de Nicola D'Amati, en orden al art. 32 de la Constitución, proclamando el principio general de Derecho, de generalidad de las cargas públicas y de igualdad ante las mismas).

La sentencia de 2 de febrero de 1.963 (recogida asimismo en la obra ya cit. de Agúñez, Mateo y Sáinz de Robles: Jurisprudencia contencioso-administrativa, Ed. Santillana, 1.963) de la Audiencia Territorial de Granada, se insiste en las funciones enunciadas en el Reglamento de Haciendas Locales, para deducir la función típica de estas asociaciones, como es la fiscalizadora, y por ello, no renunciable, en su constitución, por los mismos afectados, y de derecho, miembros de las mismas, aunque no entra en la precisión de la razón de fono, de esa irrenunciabilidad, eso que no podemos saber si tal condición, se deriva de la misma cualidad pública de la citada función, o de un derecho de matiz público, que es la causa de la asociación y en definitiva, de que por esta, pueda ejercitarse dicha función; en cualquier caso, esta sentencia insiste en el aspecto imperativo, del art. 465 de la L.R.L. en orden a la exigencia constitutiva de estas asociaciones, declarando expresamente que :

"...la constitución de aquel organismo fiscalizador (la Asociación administrativa de contribuyentes) (es) garantía de los afectados por la imposición de contribuciones especiales, no renunciable, ya que ordena su constitución de oficio, en el caso de no concurrencia de los interesados".

En la misma función fiscalizadora o inspectora, como más importante de las Asociaciones administrativas de contribuyentes, insiste otra sentencia recogida en la Revista de Estudios de la Vida Local (abril-junio 1.972, pág. 664), aunque la precisa, lo que no sucedía con la anterior, al indicar que la función es otorgable a las que tienen derecho a ser miembros de las asociaciones:

"...frente a esto no sabe argüir que la inspección es innecesaria, o no tiene sentido, cuando las obras las ejecuta el Estado, porque son los contribuyentes los llamados a apreciarlo así, como titulares de un derecho que les asiste, pero nunca el Ayuntamiento, para quien el derecho de aquellos, supone la contrapartida de una obligación, por lo que debió de ofrecer en el momento oportuno, la posibilidad de que las personas favorecidas especialmente por las obras.. fiscalizaran, en los términos reglamentariamente establecidos, la actividad municipal en relación con dichas obras..."
().

() La sentencia es de la Sala 3ª, del T.S., de 25 de octubre de 1.971, y confirma anterior resolución ministerial; por O.M. de 30-II-71, se ejecuta.

La resolución del T.E.A.P. de Gerona (ya citada en otro lugar del presente trabajo) abunda en los mismos extremos, resultando la función fiscalizadora, que se alza como la más típica, y por consiguiente, la más relevante por no decir única, de las asociaciones administrativas de contribuyentes; de ahí, su interpretación rigurosa del momento constitutivo o constituyente de las mismas, ya que al ser de tal naturaleza, su función, será decisiva la fijación del instante concreto en que se exige la constitución de dichas asociaciones. La resolución es no obstante equívoca, ya que habla de "la función legalmente asignada a dichas asociaciones...", pero deja marcada sin duda alguna, la radicalidad de tal función, desde la perspectiva asociativa, por lo que:

"...(dicha función)...no resulte respetada, aunque la apertura de pliegos tuviera lugar con posterioridad a su constitución, porque si bien tal momento...ha sido señalado como el límite temporal para la constitución de la Asociación (S.T.S. de 4-3-65) ha de entenderse reanuda el señalamiento a las situaciones normales en que la apertura de pliegos representa, con la concreción del ejecutante, el primer paso para la realización de las obras, pero no en aquellos casos como el presente, en que parte de las obras han sido ya ejecutadas, resultando así invertidos los términos de un proceso normal de ejecución".

Los expedientes de imposición de cont.especiales.

Hablamos en plural no solo porque así lo hace el Reglamento, sino por la diversificación que este hace de los mismos, al relacionarlos con cada una de las modalidades de cont.especiales: por aumento de valor y por beneficio especial. Su tramitación es de enorme trascendencia teniendo en cuenta la conexión que la L.R.L. establece en su 453: no serán ejecutivos los proyectos de realización de las obras, mientras no lo sea el de la imposición de cont.especiales. Solo cuando suceso este último, podrá ejecutarse aquellas, si se quieren percibir las cont.especiales, ya que la conexión desaparece si el Ayuntamiento habilita los medios financieros necesarios. En definitiva, de la recta tramitación de los expedientes, dependerá que se perciban las cont.especiales así como que puedan realizarse ciertas obras con tan preciosa ayuda.

El Reglamento de Haciendas Locales abraza toda la materia que aparece dispersa por la L.R.L., enumerando cuales son los elementos integrantes de los mismos. El cuidado que revela en su regulación está de acuerdo con naturaleza atribuida a los expedientes que según declaración del mismo texto, harán en este caso concreto, las veces de Ordenanza, de no existir esta. Siguiendo el orden que estimamos lógico del art.29 del Reglamento, entraremos en el estudio de sus elementos:

a) presupuesto y plan de ejecución de las obras, instalaciones o servicios, representación gráfica de la zona o zonas mejoradas:

Estimamos lógico el orden de prioridad que el citado precepto señala, ya que ningún expediente de cont.especiales puede empezar sin el cumplimiento de este apartado, mediante el presupuesto y plan de ejecución de las obras, dada la relación que entre estas y su coste establece la ley con las cont.especiales. No vamos a volver ni a reiterar juicios ya expuestos, sino solo insistir en el carácter de primer paso o acto inicial que tiene este presupuesto de las obras, a los efectos de percibir en su día las correspondientes cont.especiales, aún previéndose la posibilidad de que el mismo tenga carácter provisional (art.456 de la L.R.L.), lo que no deja de ocurrir con todo presupuesto, que por ser previsión, es también provisional. Numerosas resoluciones de los T.E.A.P. insisten en el carácter esencial que para toda la validez y corrección formal del expediente de cont.especiales tiene la inclusión y figuración en el mismo, de los oportunos presupuestos, pudiendo citar entre ellas, la de 30 de noviembre de 1.966, del de Lérica, y la de 30 de marzo del mismo año, del de Ciudad Real. De la primera son las siguientes palabras:

"Considerando que el art.29, en relación con el 39 del Reglamento de las Haciendas Locales, señala como documentos que ha de contener el expediente de cont.especiales, el presupuesto formado con carácter extraordinario para la realización de las obras, y el plan de ejecución de las mismas, y no figurando incorporados al expediente, puesto que los pre-

supuestos parciales que figuran como anejos a los planos y memorias postulan un orden de cosas de carácter estrictamente técnico, sin que tengan la consideración de presupuesto extraordinario, para cuya aprobación se requiere el cumplimiento de una serie de requisitos contenidos en los art. 494 y concordantes de la L.R.L. en relación con el 198 y siguientes del Reglamento de Haciendas Locales, y cuya inobservancia es insubsanable como confirma la doctrina del T.S. en sentencias de 9 de noviembre de 1.955 y 12 de marzo de 1.959..."

Declarando nulo el expediente tramitado, por la ausencia de tan esencial requisito. En parecidos términos se expresa la otra resolución:

"Considerando que la imposición de cont. especiales por parte de un Ayuntamiento debe ir precedida de una serie de requisitos formales que garanticen la ecuanimidad de las cuotas, que hayan de fijarse a los distintos interesados, a cuyo efecto es insoslayable la formación de un presupuesto que responda exactamente a las obras a ejecutar, así como el plan de ejecución y demás extremos previstos en el art. 39 del Reglamento de Haciendas Locales..."

Fijémonos que el ap.a) del art. 29, al igual que el mismo del art. 39 del Reglamento de Haciendas Locales, contiene en sí mismo, dos requisitos concerniente uno al presupuesto, y otro, al plan de ejecución de las obras. Su común inclusión, demuestra su misma valoración por la norma, tal como se afirma en la sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia, de 17 de marzo de 1.964 (recogida en la Revista de D. Administrativa y Fiscal, nº 12, 1.965), en la que textualmente se dice:

"Que en relación con la cuestión de fono debatida, es contundente la fundamentación legal de la Resolución impugnada, puesto que es requisito esencial de los expedientes de cont. especiales cuya imposición autoriza el art. 451 de la Ley de Régimen Local, el contenido en el ap.a) del art. 39 Reglamento de Haciendas Locales, que exige que entre los documentos que habrá de contener, se halle el plan de ejecución de las obras... tan indispensable que sin su constancia en el expediente, es de imposible aplicación el precepto contenido en el nº 2.º del art. 457 de la Ley Municipal...

Siendo interesante esta sentencia al poner de relieve la necesidad del proyecto de ejecución de las obras para poder dar cumplimiento a otros preceptos de la L.R.L. como el que cita, 457, que prevé una forma de pago de las cont. especiales, ateniéndose a las etapas de su ejecución, por lo que es evidente que de no existir el citado plan, la Corporación local respectiva no podrá ejercitar lo que prevé el mencionado precepto, en su párrafo 3º ("No podrá exigirse el anticipo de un nuevo semestre, sin que hayan sido ejecutadas las obras para las cuales se exigió el anticipo anterior").

Es curioso observar como en la totalidad de las resoluciones y sentencias se omite toda referencia a lo que según el mencionado artículo 29, constituye otro requisito como es el de "la representación gráfica de la zona o zonas mejorables". ¿Por qué tal omisión? La respuesta puede ve-

nir por una doble vía: por estimarla una especificación o detalle del plan de ejecución de las obras, a manera de apéndice complementario o por su especial interés particular, ya que la representación gráfica. Tampoco es fácil deducir que la falta de consideración expresa pueda deberse a algo tan elemental de su constancia en los expedientes, por su misma sencillez; las resoluciones y sentencias a ella no se referirían por cuanto aparece en todos los expedientes, algo que no nos es posible averiguar, pero que en cualquier caso sería de interés, ya que el señalamiento de la zona o zonas mejoradas aún por medio tan sintético como es este de la representación gráfica es de vital importancia para la delimitación del ámbito subjetivo de las cont. especiales. No resulta claro por qué se exige únicamente en los expedientes de imposición de cont. especiales por aumento de valor, y no en los de beneficio especial (falta su expresa mención, en la regulación de estos últimos expedientes hecha en el art. 39). Aunque con tal previsión se detalla lo dispuesto en el art. 45I, a) de la R.R.L. (al hablar de "ciertas fincas" como las que experimentan el aumento de valor, por el que se imponen cont. especiales, la inclusión de la representación gráfica en el ap. a) del art. 29, parece inspirarse en su carácter de apéndice o complemento del plan de ejecución de las obras; de ahí que su mención por separado, como un requisito aparentemente de la misma categoría que los otros dos—presupuesto y plan de ejecución—resulte chocante, a no ser que en ello se vea un intento del legislador de particularizar uno de los documentos a su vez integrantes del plan de ejecución.

b) relación de los auxilios que para la ejecución, hubieren sido otorgados al Ayuntamiento por personas o entidades no sujetas a la obligación de contribuir especialmente:

La inclusión de este apartado es coherente con la finalidad del expediente que si se caracteriza por algo será por su concepción totalizadora, englobando todos los elementos que puedan tener alguna repercusión sobre el coste de las obras, para cuya determinación, precisamente, el art. 454 de la L.R.U. enumera esta partida, si bien su formulación parece puesta en tela de juicio que dicho apartado del art. 454 ha sido modificado por vía enmendatoria por la ley 85/1.964, de 24 de diciembre, en cuyo art. 5, 2 se dispone:

"En particular, no se descontarán del coste de las obras que motive la imposición de cont. especiales el importe de las subvenciones o auxilios del Estado, Provincia u otras corporaciones públicas a que se refiere el párrafo 3º del art. 454 de la Ley de Régimen Local."

Este precepto evidentemente es insuficiente en su afán derogador, por cuanto parece solo fijarse en las entidades públicas, violando la razón de ser del mismo, en el art. 454, que es la misma, tratándose de tales entidades, trátase de particulares, ya que en definitiva con él lo que se quiere evigar es que los beneficiarios de tales ayudas, sean justamente aquellos a quienes

las ayudas no van destinadas caso que es evidente que si los auxilios se conceden para las obras, con lo que se quiere beneficiar con ellas es a los entes públicos como a las obras públicas. La Ley 48/I.966, de 23 de julio, más completa, corrige la anterior insuficiencia con la siguiente redacción:

"art. 9º, 4:.... No se descontará del coste de las obras que motiven la imposición el importe de las subvenciones o auxilios que obtengan del Estado u otras Entidades públicas o privadas,...."

Al ser no obstante problemática la aplicación de esta última ley, resulta que la vigencia del precepto de la Ley de I.962, puede plantear algún problema, al prever solo la deducción cuando el auxilio o subvención se proporcione por alguna entidad pública, pero no cuando lo sea algún particular. Resulta difícil el recurso a la analogía o a la mens legislatoris para entender extensible a este último supuesto, lo previsto para el primero, ya que entonces lo que carecería de justificación sería su nueva inclusión en la ley 48/I.966. En la actualidad, pues, nos encontramos, sobre este particular en una detención, ya que es evidente que está vigente la ley de I.962, mientras que no lo está, o al menos, es problemático que lo esté, la ley de I.966, por lo que pudiera argüirse la necesidad de especificar las ayudas particulares, que no son deducibles. En cualquier caso, cualquiera que sea la norma legal vigente, es obvio que el precepto del art. 29, b) del Reglamento de Haciendas Locales tiene actualmente, por la citada derogación del art. 45 p.º 4 de la L.R.L. un interés menor y casi nulo que injustificase, siendo una prueba de la gran inercia de nuestros legisladores que dictan leyes, sin preocuparse de revisar los reglamentos vigentes de las leyes derogadas que subsisten contemplando supuestos que no tienen ya ninguna realidad. Insistimos en que si el expediente de imposición tiene por objeto final la determinación del coste de las obras, ha perdido razón de ser la inclusión en él de una partida que como la que examinamos ha pasado a ser neutra, sin repercusión alguna sobre aquel coste. En su virtud, así como para poner de acuerdo esta disposición reglamentaria con norma de superior rango como es la ley de I.962, cabe modificar el Reglamento, aunque también cabe interpretarlo como derogado, por ser norma de rango superior, derogación que puede ser parcial por la consideración anterior de referirse únicamente a los auxilios "públicos", por lo que entonces solo se incluirían los "privados".

Creemos que estas circunstancias tienen algún valor sobre la naturaleza esencial o no, de esta partida, puesto que su inclusión futura deberá tener solo un efecto informativo, para exponer las ayudas recibidas y proporcionadas, pero sin ninguna incidencia tanto en su cuantía como en su emisión, sobre el expediente en sí. A diferencia de lo que sucedía cuando su inclusión era imprescindible para poder averiguar el coste, al no ser hoy deducible y no tener ninguna repercusión sobre aquel, los posibles defectos en su mención no cesan tener la menor repercusión sobre la validez del expediente, del que pueden formar parte, pero no con carácter imperativo.

La confusión que reina sobre la vigencia o caducidad de estos receptos-directamente, del art.454,3 de la L.R.L. y del apartado b), del art.29 del Reglamento de Haciendas Locales, indirectamente, como consecuencia de aquel-se revela con la misma Jurisprudencia, que hace unas declaraciones de mantenimiento del primero, que chocan tanto con una legalidad exterior, aparentemente de efectos derogatorios, y sobre todo, de una práctica municipal que atiende a los aspectos favorables, entre los que figura la deducción de las subvenciones estatales. Como muestra más reciente de dicha Jurisprudencia podemos citar a la sentencia de 9 de diciembre de 1972 (aranz.5.042, recogida en parte en el Boletín de Estudios de la Vida Local, 2180, correspondiente al último trimestre de 1.973), en la que se dice; y declara la nulidad de un expediente de cont.especiales en base precisamente a no haberse operado por el respectivo Ayuntamiento, la oportuna deducción de las cantidades recibidas en concepto de subvención del Estado, por entender está vigente el art.454,3. de la L.R.L. frente a la que no tienen poder derogatorio alguno ni la Ley 85/I.962, de 24 de diciembre, ni la Ley 48/I.960 de 23 de julio.

Más recientemente, otra sentencia de 10 de octubre de 1.973 (aranz.763) sostiene la solución contraria. Enfrentándose directamente, entre otras cuestiones, con el tema de la deducción, y por tanto, de la vigencia del art. 54,3. de la L.R.L. y su reflejo en el Reglamento de Haciendas Locales, afirma lo siguiente:

"Que llegado el turno al examen de la cuestión relacionada con la alegación del autor, de que no se ha efectuado deducción alguna, a pesar de la cesión de los terrenos por parte del Estado, se debe responder a esto, por una parte, que la cesión ha sido mínima, -294,40 metros cuadrados-en relación con la total del Parque (la obra por la que se percibieron cont.especiales, consistía en un parque público)-4.418,52 metros cuadrados-, y sobre todo, que en el art.5 de la Ley de Reforma de las Haciendas locales de 24 de diciembre de 1.962, se estatuye en su número 2, que "...no se descontará ...el importe de las subvenciones, o auxilios del Estado, ...a que se refiere el nº3, del art. 454 de la Ley de Régimen Local", precepto legal, que, por si solo, deja aclarado y resuelto el problema".

Es de subrayar en esta sentencia de nuestro más Alto Tribunal, de la que fué ponente el magistrado Martín del Burgo y Merchán, la duplicidad argumental a la que recurre, para justificar la derogación de dicho precepto, aunque en último lugar, se acoge al precepto legal, declarando que el mismo "por si solo" es causa suficiente para entender derogado el pár.3, del art.454, sentiendo pues la plena vigencia operativa de la Ley de 1.962. Si consideramos la proximidad temporal de ambas sentencias, con pronunciamientos tan dispares sobre algo tan fundamental como la vigencia de una norma legal, y correlativa derogación de otra, puede imaginarse el confuso ámbito de actuación dejado tanto a las corporaciones locales.

c) relación de los auxilios otorgados por personas o Entidades sujetas a las cont.especiales y que no hubieren renunciado al derecho de especial compensación que les otorga el art.455 de la ley, y tasación de los que consistieren en especie:

Este apartado confirma nuestra anterior argumentación, en el sentido de que en el expediente solo debe incluirse aquello que puede tener alguna incidencia con la determinación del coste total de las obras, a financiar con cont.especiales. Buena prueba es que solo cuando no se ha renunciado al derecho de compensación del artículo a que se remite, o sea, solo cuando el auxilio es una forma encubierta de sueldo de lo que deberá pagarse como cont.especial es cuando deberá reflejarse en el expediente, lo que a sensu contrario significa que si se ha renunciado al derecho especial de compensación, entonces el auxilio tendrá entrada en el apartado anterior, en la situación en que ha quedado, tal como hemos expuesto. Acaso en este supuesto estuvo pensada la ley de 1.962, al contemplar solo la derogación del ap.4 del art.455, parcialmente, dejando vigente la aportación de auxilios por los particulares, ya que el derecho de compensación solo sería ejercitable si existe la posibilidad de su renuncia, renuncia que solo puede darse si aquel a cuyo favor está formulado, puede ejercitarlo. Lógicamente, es por ello este apartado consecuencia del anterior, de forma que solo subsistiendo este, tendrá razón de ser el que estamos analizando. Ahora bien, la existencia de la ley 48/1.966 incide sobre él, por lo que su problematización aumenta en función de los supuestos alcanzados por ella. La doctrina así como la jurisprudencia que tan descarada como insistentemente se ha enfrentado con su vigencia, apenas ha dado mientes en las múltiples cuestiones, tal como estamos viendo, la misma causa, lo que reclama una revisión a fondo de la L.R.L. Si nos inclináramos por su aplicación inmediata, habría que postular la derogación no solo del art.454,4. sino asimismo del art. siguiente, o sea, del 455, que reconoce un derecho especial de compensación que deja de tener interés cuando no puede ejercitarse, ya que la compensación se daría, pero no facultativamente, sino imperativamente, por mandato legal.

Por lo tanto, este apartado queda o no, sin sentido y justificación, en función de la postura que se adopte sobre el problema señalado. Que sepamos la jurisprudencia no se ha hecho eco, cuando realmente aquí nos hallamos ante otro punto de los muchos que hemos detectado que ponen en peligro todo el mecanismo de las cont.especiales, porque si el expediente puede estar sujeto a tantos elementos inciertos, es evidente que los mismos repercuten sobre la validez total del expediente. ¿Cómo puede sostenerse la vigencia de una normativa que tantos resquicios ofrece en si misma y en relación con normas que le han modificado parcialmente, para que sobre ellos se monten impugnaciones con trascendencia sobre la puridad formal, con repercusión en última instancia sobre la viabilidad de las cont.especiales?

La referencia que se hace en la última parte, a la tasación de los auxilios que se hicieran en especie, aparte de su razón intrínseca de convertir en valores monetarios todas las aportaciones, haciendo a todos los elementos estimados del mismo denominador, ya que para sumar cosas es necesario que sean del mismo género o especie, tiene otra razón legal, contenida en el art. 455, 3:

"Si el auxiliar consistiera en cesión de terrenos, y estos formaran parte de un área cuya mejora por las obras, instalaciones o servicios, diera lugar a la exacción de cont. especiales por aumentos determinados de valor. la tasación de dichos inmuebles deberá comprender el que tuviera antes de la mejora, más el incremento por razón de ésta, menos la cantidad con que pudiera gravarse este último por la contribución especial".

Como el supuesto entra a título especial o de especie en el genérico derecho de compensación, este mismo art. 455 prevé que por renuncia al derecho indicado, entonces se aplicará todo el razonamiento nuestro anterior, aunque entonces es planteable la eficacia de una tasación que no tendrá repercusión ni sobre el interesado, que con ella no consigue nada, ni con el expediente, al que en nada afectará. Por consiguiente, la cesión o aportación de auxilios en especie vendrá en función del citado derecho de compensación; esta alternativa no puede por menos que sugerirnos la derogación de previsiones tan complicadas como las transcritas con sucesivas operaciones matemáticas de suma y resta, que solo en su simple formulación, causan la impresión de complejidad. De hecho, todo este caos normativo que vamos detectando causa situaciones imprevistas, siendo una de ellas la de imposibilitar la realización de estos auxilios, si la ley que se estime vigente es la 48/I.966, porque entonces, como hemos sostenido, la compensación sería ex lege, por lo que el particular que quisiese aportar generosamente terrenos, renunciando a la misma, no podría, ya que ex lege, se le descontaría de lo que tenga que pagar en concepto de cont. especiales. Resultado paradójico y extraño, y hasta injusto, porque no se comprende por qué debe impedirse a los particulares aportaciones en ocasiones tan necesarias para la misma realización de la obra pública. Todo este panorama está pidiendo a voces una clarificación, ya que resultan inimaginables los perjuicios que puedan estar ocasionándose. Desde este ángulo, resulta más aconsejable la aplicación de la ley de I.962, al permitir seguir disfrutando a las obras públicas de las aportaciones particulares, sin que por los aportantes se antepongan ejercicios de derechos de compensación alguna.

a) relación individual y valores de las fincas beneficiadas por las obras, instalaciones o servicios, distinguiendo en la tasación el valor del suelo y el de las edificaciones o instalaciones:

En orden de importancia, colocaríamos este apartado a continuación del a). por cuanto al ser los anteriores, letras b y c, partidas agregadas al presupuesto de gastos, es con esta relación con la que el expediente entra ya en el campo de su objetivo específico: la imposición de cont. especiales, que reclama como requisito previo el señalamiento individualizado de las fincas beneficiadas. En su detalle, este apartado nos sugiere los siguientes comentarios: aunque la relación es de "fincas beneficiadas", estas, en sus valores, luego, se desglosan, separando el asignable al suelo y el imputable a las edificaciones o instalaciones. Este desglose en principio carece de justificación, ya que los objetos directos de contemplación son "las fincas beneficiadas", las cuales experimentarán aumento de valor, cualquiera que sea el lugar concreto en que este se produce, o sea, que si el aumento de valor nace en el suelo, repercutirá lo mismo en la finca beneficiada que si en su lugar, se efectúa en las edificaciones. Cualquiera sea donde se produzca, el aumento de valor se absorbe por la "finca beneficiada", por lo que el citado desglose no es más que un estorbo, recargando con exceso la tramitación del expediente. Más aún, la finca puede ser un solar, por lo que es evidente que entonces carece de uno de los elementos del desglose, por lo que no podrán tasarse los valores de las mismas, quedando reducidos el aumento de valor, al que haya podido experimentar el solar respectivo. El Reglamento de Haciendas Locales revela una minuciosidad digna de mejor causa, puesto que en esta ocasión carece de todo valor. Parece como si presupusiera que el aumento de valor se manifiesta tanto en el suelo como en los edificios, por lo que decide su valoración por separado, cuando, repetimos, al final es ajeno que el aumento de valor haya tenido lugar respecto del suelo o de los edificios, o simultáneamente respecto de ambos. La misma norma se contradice en su expresión, ya que hablando de "fincas", este término es lo suficientemente amplio como para englobar en él tanto a los solares, como a los edificios; desmenuzando casi inmediatamente, separando el suelo de la edificación, es reducir su primitivo sentido, como si todas las fincas beneficiadas, para que lo fuesen, debieran de ser "solares edificadas", o sea, edificios, en los que es posible distinguir el suelo, de la construcción. Por esta vía, se podría llegar que solo tendrían el concepto de "fincas beneficiadas", las edificadas o construidas, lo que creemos supera con mucho el propósito de la norma, aunque su redacción no es correcta, por este motivo.

De hecho, este apartado está en inmediata conexión con el siguiente, letra e), relativo al "aumento de valor estimado a cada finca". La separación o división de lo que podría ser un solo apartado, en dos, no tiene ningún sentido, ya que la valoración de cada finca no tiene otro objeto de

servir de punto de referencia para el cálculo del aumento de valor. Fijémosnos en la misma dificultad que se crea la norma, ya que lo que debe fijar es el aumento de valor estimado, o sea, que el Reglamento dispone la estimación "individual" del aumento de valor, ya que si la relación de fincas beneficiadas, es una relación individualizada, a pesar de la oscuridad del apartado e, que al hablar únicamente del aumento de valor no precisa si configurará también otra relación paralela a la anterior, o si por el contrario, es sobre ésta, sobre la que se van estimando los aumentos de valor de "cada finca". Luego, si el aumento de valor es precisable de la finca para qué el desglose de valores de la finca, según correspondan al suelo o a la edificación a que se refiere el ap. d)? Incluso habría que llegar a la supresión pura y simple de este apartado, ya que con tal valoración se hace por el Ayuntamiento un servicio gratis de tasación o valoración de bienes, que ni siquiera hacen a sus impositores las Cajas de Ahorro. Serían los mismos propietarios los que podrían presentar o acreditar tales valoraciones a sus fincas, o en todo caso, no debería ser misión de un expediente administrativo el señalamiento de valores a fincas privadas, cuando la única cifra que este debería marcar sería la del aumento de valor. El mismo Reglamento, más adelante, en su art. 32, cuando enuncia los motivos de impugnación reconocidos a los interesados no habla para nada ni de que tales interesados se sientan perjudicados por la valoración de sus fincas, o por lo que se haya hecho de los elementos desglosados, sino que solo habla como impugnabile lo que de veras tiene importancia para ellos, como es :

"la estimación del incremento de valor que individualmente se asignare a cada finca".

Todo lo demás, les es ajeno, puesto ¿qué importancia tiene que el Ayuntamiento haya valorado, conforme al ap. d) del art. 29, en el expediente, la finca X, en un valor determinado, a su vez desglosado en otros dos valores, correspondientes al solar y a la edificación, si la cantidad sobre la que se ha de girar, la cont. especial, es la estimada en concepto de "aumento de valor"? Es lógico que al no serlo -al no tener importancia- el citado art. 32 no lo reconozca como motivo de impugnación. En cambio, si la tiene y mucha, la estimación del aumento de valor, sobre la que tampoco la norma no es nada precisa, conformándose con tan rústica formulación que cae en la abreviatura: ¿podrá ser la estimación porcentual, o tendrá que consistir en una determinada cifra? La única precisión es que la estimación debe ser individual, una estimación por cada finca, con lo que es obvio que la representación gráfica de la zona o zonas mejoradas a que alude el apartado e), no tiene otro objeto que la determinación de qué fincas son las beneficiadas, sin que esto signifique que todas lo sean en el mismo grado, ya que este apartado e), casi eleva a dogma, que es variable para cada finca, justamente al establecer la estimación en función de cada una de ellas. No es admisible ni la estimación "zonal" ni "agrupada"; solo es legal, la estimación individual.

Ningún juicio de valor, por el momento, hacemos sobre esto, aunque si queremos dejar constancia de sus posibles consecuencias sobre el expediente, que en función de tal estimación, llega a perder un poco sus notas de "administrativo" y en relación con unas obras, instalaciones o servicios, ya que más pasa a ser un expediente de convicción o conveniencia frente al particular, a cada particular, propietario de una o varias de las fincas beneficiadas, que es objeto de consideración singular por la Administración.

La estimación del aumento de valor lleva implícita la estimación del valor de la finca, antes de las obras, instalaciones o servicios que motivan el aumento, por lo que sería perfectamente refundible el apartado letra d). en el e). Más si como aparece, este apartado deslinda el aumento de valor, de este, o sea, que la estimación se circunscribe solo a la diferencia por lo que forzosamente para saber el aumento, hay que saber lo que había la base o el valor objeto del aumento-. Por eso, cualquiera de los dos apartados, resulta excesivo en su autonomía. En nada afecta, la previsión del art. 34, que de modo anárquico- por cuanto su contenido debía recogerse en el ya mencionado art. 32-:

"1. Toda reclamación contra el valor asignado a una finca, antes de la mejora, deberá acompañarse del avalúo que se estimare justo".

Decimos que su inclusión en dicho precepto, es anárquica, contra el mismo orden puesto por el Reglamento, ya que este art. 34 está contemplando un supuesto de impugnación que tiene más coherencia acogida en ese art. 32, y sobre todo, porque en si mismo, ese art. 34 es vago e incoherente, al no especificar- y admitir, por ello- quién es el que puede hacer la reclamación de su número 1; buena prueba es que el número 2, admite al propietario, por lo que es evidente que en el número anterior, se está refiriendo a cualquier otro, que no sea propietario. Si se piensa que nadie más que el propietario es el interesado para la valoración justa de su finca, la regla del nº 1, del art. 34, es utópica; quién podrá interesarse en reclamar, que no sea el propietario, contra el valor justo de su finca?. Por eso, decimos que la inclusión de este motivo de impugnación debiera hacerse en el art. 32, que justamente alude a los interesados en la impugnación que no son otros que "los propietarios sometidos a las contribuciones especiales, por las obras instalaciones y servicios" (art. 32 y art. 31, 1º). En contra de esta reclamación, donde el Reglamento saca las consecuencias del desglose de valores que venimos comentando, ya que al haberlo establecido para si o sea, para la autoridad administrativa elaboradora del expediente-, se ve obligada ahora a imponerle al reclamante que deberá distinguir en su reclamación "...entre el valor del suelo y el de las edificaciones o instalaciones, si las hubiere" (art. 34, 2º), con la diferencia de reacción de este artículo "si las hubiere" y no con la contundencia, del art. 29, d).

El art. 34 es además superfluo, ya que no puede sacar consecuencia alguna de una reclamación que más es ~~xxx~~ reclamar por reclamar que una verdadera reclamación. Aparte de que el precepto se mueve en el equívoco: no precisar y admitir la posibilidad de que el propietario y cualquier otro puedan reclamar-, no saca de sí, ninguna consecuencia, ya que la reclamación, qué otro efecto tiene que no es el mínimo de satisfacer el prurito de la perfección o de la justeza en la valoración?. De hecho, esta posible reclamación obliga al propietario a un verdadero examen de conciencia fiscal, ya que si reclama por un valor superior, considerando que es inferior aquel en que ha sido estimada, resultará que si bien tal superior valoración se hace con objeto de disminuir paralelamente el aumento de valor señalado, lo cierto es que el propietario deja constancia de que la finca es de valor superior, lo que podrá tener alguna repercusión frente a las tasas arbitrias municipales, puesto que aunque no se diga dentro de esta parte del articulado del Reglamento de Haciendas Locales, es pensable que en su estimación el Municipio se guíe por ciertos indicios, como pueden ser las mismas aclaraciones fiscales existentes; raramente, reclamará en el supuesto contrario, de luchar por una valoración inferior, ya que cuando inferior sea esta, si al mismo tiempo no reclama contra la estimación del aumento de valor, está reclamando por un aumento en la misma proporción de éste. Todo esto lo hacemos para poner de relieve las contradicciones internas que tiene el tipificar una reclamación que no ofrece más que contradicciones. Si el expediente de cont. especiales tiene por objeto su imposición, tras su reparto, lo que tiene que hacer el Ayuntamiento es señalar y estimar el aumento de valor; todo lo demás es accesorio, y configurar todas estas reclamaciones no son más que configurar incidentes sin ninguna trascendencia para la Administración ni para los administrados. En cualquier caso, podría reunirse en la misma reclamación del art. 36-"cuando la reclamación versare sobre el incremento de valor..."-la de los arts. anteriores, ya que en definitiva esta reclamación es también, por extensión, reclamación sobre el valor de la finca: si se reclama contra el aumento estimado de valor, es porque simultáneamente se está reclamando contra el valor asignado a la finca, en más o en menos.

Como se ve, es una de las partes más necesitadas de reforma, por ser una de las más confusas y reiterativas, y en donde choca la aparente precisión normativa, como si en ella estuviera la esencia de las cont. especiales. La norma deja de lado el criterio señalador del aumento de valor; la norma deja de lado su procedimiento o el método para llegar al mismo; la norma no obstante se detiene morosamente en la enumeración de unas reclamaciones de las que no se sabe bien quién puede ser el interpositor ni mucho menos quién puede de ellas resultar beneficiario.

Podemos pensar en que la reclamación del art. 34 tenga éxito, pero el Reglamento de Haciendas locales, no lo recoge ni en nada modifica el procedimiento y marcha de las cont. especiales. No sucede lo mismo, con el aumento de valor estimado; es por lo que insistiendo de nuevo, creemos que es sobre él sobre el que debieran configurarse todas las reclamaciones, ya que al fin y al cabo, dicho aumento estimado es la función de la que depende la aplicación cuantitativa de las cont. especiales. Si éstas, precisamente, en el expediente que estamos analizando, del art. 29 del Reglamento de Haciendas locales, son las concernientes al aumento de valor, de ahí que todo él debería girar tanto por una mayor precisión del mismo - o de las formas de su estimación - como de todos los demás aspectos al mismo relativos. Tal como está el Reglamento en la actualidad, parece como si el aumento de valor que debe de figurar en el respectivo expediente, fuese una estimación - una más - hecha más o menos certeramente, pero también más o menos discrecional y arbitrariamente, porque en ningún sitio del Reglamento se nos dice cuáles deberán de ser las referencias - valor de mercados u otro - que deberán tomarse en cuenta a tales efectos. Por esta razón, todo lo anterior como lo que sigue, lo juzgamos un comentario al apartado e) del art. 29, ya que su permanencia debe forzosamente ser ampliada. Al menos, habrá que relacionarle con esos otros artículos que en algún modo contemplan dicha estimación del aumento de valor. Tal ampliación se cubre por el artículo 36:

"Cuando la reclamación versare sobre el incremento de valor, una vez admitida, se suspenderá toda tramitación hasta que terminen las obras o instalaciones, o comiencen a prestarse los servicios que motiven la contribución, y el Ayuntamiento tase de nuevo las fincas con intervención del propietario".

Se admite, pues, una revisión enjuiciable, en virtud de reclamación de los propietarios de las fincas beneficiadas, del aumento de valor estimado por la autoridad competente en la tramitación del expediente de imposición de cont. especiales por aumento de valor, a que se refiere el art. 29 e, del Reglamento de Haciendas Locales, lo que es conforme con la naturaleza de "estimación" que tiene su actuación. Como la reclamación queda en suspenso, es, por lo que no continuamos con su examen, ya que tal cosa significa que el expediente sigue en su marcha. La referencia a las posibles incidencias tiene interés por cuanto con ellas se realiza al mismo tiempo la necesidad de la estimación justa. Subrayemos también su condición de "estimación", que lo es realmente, por cuanto el expediente se tramita antes de la ejecución de las obras, y por tanto, el aumento de valor que se estima por ellas producido, es un aumento que también es presunto - se presume que se ha de producir, lo que no quiere decir que realmente se produzca -. De ahí el enorme interés de que la estimación se acompañe de las referencias y datos necesarios para que no parezca una simple aproximación o una valoración más o menos discrecional, pero nada más que eso. Al ser el dato básico o nuclear de todo el expediente, debería ser el más minuciosamente fijado,

Ya hemos dicho, que la estimación es individual, lo que aparte del apartado que estamos examinando, tiene una confirmación indirecta en el artículo 468, 1, e) de la L.R.L. que al tipificar la exención por las cont. especiales por aumento de valor, de las iglesias y capillas destinadas al culto, establece en su última parte lo siguiente:

"El incremento de valor de las fincas exentas no se tendrá en cuenta para ninguno de los cómputos arcaicos en la presente sección".

Lo que confirma tanto la naturaleza jurídica de la exención en sí-un supuesto sobre el que no darse la exclusión legal expresa, habría que entender inserto en el presupuesto de la ley sujeto al pago de la cont. especial-, como el carácter individual de la estimación del aumento de valor, ya que aún produciéndose éste para las fincas exentas, no se estima ni a favor ni en perjuicio, de las restantes fincas beneficiadas sujetas. Esta cita nos lleva a otra, que especifica algo la estimación del aumento de valor, como es el art. 467, en cuyo pár. 2, se nos dice:

"Para la determinación del incremento de valor se computará, en su caso, el de los derechos patrimoniales que en las obras e instalaciones se concedan eventualmente a los propietarios de las fincas mejoradas, siempre que tales derechos representen un beneficio cierto, aunque futuro".

En parte, este texto legal hace añada cómo debe ser la estimación del aumento de valor incluida en el expediente, aunque nos sirve de inicio por cuanto le califica de "cómputo", o sea, de la posible acumulación de una serie de partidas, que podrán o no darse-"en su caso"- . Pero este texto nos sirve para algo más, porque lo que en él se contempla, aún como partida "acumulable" resulta innuente desde la perspectiva tributaria: por de pronto, nos indica que el aumento de valor no es identificable a lo que en el campo jurídico-tributario se encierra bajo el término-tan equívoco por tan usado-de "plusvalía", por cuanto en su determinación-idea ésta que también contra el automatismo que muchas veces se practica de la plusvalía-, entran ingredientes voluntariamente fijados por el ente público municipal ya que en nuestro caso particular, los derechos patrimoniales entrarán si antes han sido concedidos. Pero en este caso, el aumento de valor engloba partidas muy distintas, al cobijar algunas que son más bien otra forma de compensación o de pago. Si se engloban, para cobrar una cont. especial, es que se está diciendo que ésta sirve para algo más que para pagar un tributo. La cont. especial no es un tributo, por cuanto con ella se compensa no solo el beneficio en forma de aumento de valor producido por unas obras, instalaciones o servicios municipales, sino también el aumento de valor, que se entiende producido por la concesión sobre tales obras, de algunos derechos patrimoniales. Realmente, lo que se produce entonces es un aumento del beneficio a los propietarios a quienes tales derechos se atribuyen, que la ley conceptúa de "aumento de valor".

Pero es que además el citado texto, nos prueba otra cosa, y es la de el aumento de valor puede no ser "presente", "instantáneo", al admitirse que lo sea "futuro", aunque cierto. Si esto es así, es evidente que la noción de aumento de valor supera con creces los pretendidos límites tributarios, para pasar a ser noción-cobertura de la cesión o concesión de beneficios y derechos patrimoniales, por los cuales es justa que se pague, desapareciendo de la unilateralidad tan típica de la potestad tributaria, y tan típica de cualquier tributo, que aquí no se presenta, justamente, porque la cont. especial es algo más que un tributo.

También tiene importancia dicho párrafo, para subrayar como la expresión "aumento de valor" es solo eso, una expresión, que realmente encubre un beneficio, que aunque se califique de tal, no deja de ser un beneficio singular, "en su caso", bajo forma de "derechos patrimoniales". Por lo tanto, la estimación del aumento de valor, a que alude el art. 29, e) del Reglamento de Haciendas Locales, es un cómputo, en el que entrarán los distintos factores sintetizadores de los distintos beneficios que pueden producirse y reconocerse a los propietarios "sobre las obras, instalaciones o servicios".

Todas estas deducciones se reafirman por la vía del párrafo siguiente al transcrito (art. 467, 3):

"Tratándose de obras subvencionadas por el Ayuntamiento, para determinar el incremento de valor imputable a los efectos del número uno, se deducirá del efectivo el valor en capital de las prestaciones a que por otros conceptos, vengan obligados los propietarios para la ejecución de las mismas obras".

Diríamos que nuevamente desde la perspectiva tributaria, si el anterior párrafo no tenía razón de ser, menos la tiene este otro, donde se admite la compensación con "otras prestaciones", lo que es a entender que la cantidad abonable en concepto de cont. especiales es "otra prestación", y no forzosa ni exactamente un tributo. Si miramos dentro de la regulación legal de las cont. especiales para comprobar si en ella hay alguna referencia a estas otras prestaciones, veremos que el art. 454, 2. nos puede proporcionar alguna pista:

"Si hubiera de exigirse la prestación personal para las obras que motivan la exacción de Contribuciones especiales, se computará su valor en la suma por la que los obligados a la prestación pudieran recibirla".

Es evidente que una de esas "otras prestaciones" puede ser la prestación personal, cuya reducción a valor dinerario o de capital no ofrece ningún problema cuanto que este último párrafo ofrece la posibilidad de su conversión. La cont. especial, cuyo parentesco con la prestación personal hemos mencionado, vendría a ser una prestación que como esta, puede y tiene otros títulos distintos al tributario. En cualquier evento, solo cosas de la misma naturaleza pueden sumarse o agregarse, por lo que solo la regla anterior es viable, si alguna relación existe entre las prestaciones contempladas.

Volviendo al art.29 del Reglamento de haciendas locales, su brevedad al referirse a la estimación del aumento de valor solo puede tener como explicación el de tratarse de una estimación, estimación inicial y provisional, sujeta como tal, a las posibles rectificaciones en virtud de las reclamaciones de los mismos interesados (art.36), como de las rectificaciones hechas por la Administración como secuela del mayor coste efectivo de las obras realizadas, a que se refiere el art.456 de la L.R.L. No se ve bien por qué si el presupuesto de las obras, en virtud de este precepto, tiene concisión provisional, no la va a tener la estimación del aumento de valor, cuando ambos son documentos o estimaciones que se encajan en un expediente dirigido tanto a la imposición de cont.especiales, pero también a la ejecución de unas obras, las cuales, ya realizadas, pueden ser de superior coste al previsto, como asimismo puede ser superior el aumento de valor. Sin embargo, la citada brevedad es que pensar, ya que parece que cumpliría con su exigencia, cualquier estimación, sería o no, del aumento de valor para cada finca. Sería suficiente la inclusión de "cualquier" estimación, para entender que se conserva el requisito del art.29, e) del Reglamento citado. La brevedad, no obstante, parece venir exigida por la razón de su individualidad, motivo único que venos a favor de la estimación "por cada finca", según establece el mencionado precepto.

Lo anterior tiene su contrapartida, porque si el presupuesto aún siendo una previsión, no deja de ser un presupuesto, y por tanto, con cantidades en principio, fijas, así también debe ser la estimación del aumento de valor, para la que los Ayuntamientos tendrán algunas dificultades, ya que a diferencia de aquel, para su fijación no se cuenta con ningún factor real, y si en cambio, previsible; en la elaboración del presupuesto de las obras, se opera con unos materiales que en tal momento tienen un precio o valor, mientras que con la estimación del aumento de valor, se juega con un futuro ya que por de pronto, el aumento de valor será futuro, "para cuando se realicen las obras, instalaciones o servicios"; muy distinto es que pueda presumirse o anticiparse que en función de ellas, tal o cual aumento de valor se producirá. De ahí la enorme dificultad que merecen ha de sufrir la Corporación local. y de ahí el inconveniente de una cont.especial que comienza por reflejarse en su expediente, en el que imprescindiblemente ha de marcarse una cifra estimativa del aumento de valor. Si como hemos desvelado, este encubre bastante más que una sencilla plusvalía, resulta que el aumento de valor en su fondo no es más que un beneficio que en parte caprichosamente así es calificado por la ley. Por aquí es por donde llegarse a identificar este expediente con el tramitado para las cont.especiales por beneficio especial, superando los escollos presentados por el cumplimiento de este requisito.

ff) tratóndose de obras subvencionadas por el Ayuntamiento, relación de las prestaciones a que por otros conceptos vinieren obligados los propietarios para las mismas obras y tasación del valor en capital de dichas prestaciones:

Este precepto es casi reproducción literal del pár.2, del art.454, y sobre todo, del art.467,3.º de la L.R.L. Si antes en el examen del apartado anterior, citamos a este último, ahora debemos subrayar la hilación lógica y causal establecida entre este apartado y el anterior, ya como ingrediente del aumento de valor, habrá que sumar lo que los mismos interesados afectados por el aumento, han aportado bajo forma de otras prestaciones. La mayor similitud con el ap.3 del art.467 nos hace preguntar por qué la referencia genérica a "prestaciones", en lugar de la más concreta de "la prestación personal", a que alude el art.454,2.º. La identidad no debe ser tan absoluta cuando el legislador incluye una en la determinación del incremento de valor, y la otra-la prestación personal-en la determinación del coste de las obras. La diferencia parece tener su explicación en lo siguiente: en el caso de la prestación personal, la razón de su inclusión como partida del coste de las obras se debe a que la prestación citada es de otros, o sea, de los que no van a pagar cont.especiales. Parece lógico entonces que su importe-la prestación personal encierra una fórmula de salario-se sume a los demás gastos ocasionados por la obra; por el contrario, cuando las prestaciones son proporcionadas por los mismos propietarios obligados al pago de las cont.especiales, sus importes son como ya vimos computables a los efectos de determinación del incremento de valor. Con esta puntualización destaca algo muy importante y es que estos propietarios que van a pagar cont.especiales, van a pagarlas por sus mismas prestaciones. En síntesis, al lado del apartado anterior, este carecería de sentido o al menos de lógica. ¿Cómo concebir sin su ayuda esta relación de prestaciones? ¿qué interés puede tener para el expediente, sino un inventario de todos los elementos que por el lado de los gastos, o por el del aumento de valor, pueden influir en su fin principal, que es el señalamiento de las cont.especiales? Es por su relación con el apartado anterior, por el que se establece la conexión a su vez con el art.467, del que citamos, es casi reproducción literal. Es en este, donde se nos da el sentido de la exigencia de esta relación, siendo entonces cuando desvelamos el citado contrasentido.

Examinando más detenidamente, este apartado, algo en principio es destacable: ¿hasta qué extremo está justificada generalizar a todos los expedientes de imposición, lo que solo será propio de algunos de ellos? La pregunta es lógica si analizamos el supuesto contemplado por la norma: "tratóndose de obras subvencionadas por el Ayuntamiento...", lo que prueba que solo serán en tales obras, en las que será prevista la relación que en ella se prevé o sea que en todas las obras no se requerirá dicha relación. Pero más aún,

¿qué obras serán esas que subvencionadas por el Ayuntamiento, devenguen cont.especiales? Esta pregunta es susceptible por la formulación del apartado que estamos examinando, porque si acudimos al art.454 de la L.R.L. entonces vemos como las obras ejecutadas por el Ayuntamiento, podrán recibir subvenciones del Estado o "de otra Corporación", aunque no de la misma Corporación, lo que es coherente con el esquema financiero de la propia ejecución, ya que resultaría absurdo imaginar el supuesto de un Ayuntamiento que ejecute una obra, instalación o servicio por el que se devenguen cont.especiales, que pudiera "subvencionarse" a sí mismo. Es pues a obras realizadas por otros, a los que dicho Ayuntamiento podrá subvencionar. Es a tales obras, a las que este apartado se refiere. Pero ¿cuáles son?

El art.452,c) de la L.R.L. puede darnos una primera respuesta:

"Tendrán la consideración de obras, instalaciones o servicios municipales, c) los que mediante subvenciones u otros auxilios de los Ayuntamientos ejecute el Estado, la Provincia o que el Municipio pertenezca, la respectiva Mancomunidad provincial o la Empresa concesionaria".

Otra nos la podía proporcionar el art.461:

- "1.El Ayuntamiento podrá concertar con las personas obligadas a la obligación de contribuir especialmente, la ejecución directa por los interesados de una parte de la obra...
- 2.El concierto podrá extenderse a la totalidad de la obra, o instalación..."

Respuesta que debe ser rechazada por cuanto, la ejecución parcial por los interesados presupone paralelamente la otra ejecución parcial por el mismo Ayuntamiento, el cual naturalmente no puede subvencionar a aquellos dado que la parte de obra que realizan la hacen "...en equivalencia de las cuotas correspondientes..." por cont.especiales a las que estén sujetos (mismo artículo, párr.1). Por lo tanto, solo serán las obras del art.452 a) las que pueden tener en sus expedientes, la relación a que este apartado se refiere. Pero surge otro interrogante: si las obras son solo subvencionadas, ¿dónde y por quién se tramitará el expediente que estamos analizando? Este artículo corroboraría la posibilidad de percepción de cont.especiales por obras ejecutadas por el Estado, siempre que a las mismas aportase el Ayuntamiento la correspondiente subvención, que según el art.461, les hace municipales, ya que el art.452 señala que no podrán éste carácter por el hecho de ser ejecutadas por el Estado. Es evidente que al ser obras subvencionadas la participación del Ayuntamiento solo será en tal condición, pero marginal, por lo que el expediente será tramitado por el ente ejecutor correspondiente - el Estado, Provincia, Mancomunidad o empresa concesionaria - debiendo constar de la relación de prestación y su tasación a que este apartado se refiere. El supuesto es tan específico y singular, que queda en tela de juicio su inclusión en un precepto que tiene por objeto lo que se supone es una enumeración de los requisitos comunes a todos los expedientes.

Es verdad que el Reglamento de Haciendas Locales no incurre en ninguna ilegalidad dado que sigue lo que anteriormente la L.R.L. ha previsto, pero en su detallismo ha olvidado su singularidad.

g) cantidad que se hubiere acordado repartir entre los especialmente interesados:

Aunque con el riesgo de incurrir en la pesadez, una vez más apelamos críticamente contra una redacción que olvida las principales notas de lo que está regulando, ya que no tiene sentido jurídico alguno aludir a "los especialmente interesados" si lo que se está regulando son las cont. especiales por aumento de valor. Tal expresión sería admisible refiriéndose a las otras cont. especiales por beneficio especial, aunque su empleo puede utilizarse como un síntoma freudiano del mecanismo interno de nuestro legislador en cuya cabeza no han entrado aún lo que solo parece ser una distinción terminológica, ya que como en alguna ocasión anterior hemos señalado, se le escapan de vez en cuando alusiones a un trasfondo común de todas las cont. especiales, cual sería el beneficio especial. Aquí tendríamos otra prueba; solo en tal consideración, eliminaríamos nuestra anterior crítica.

Por lo que toca a su contenido, convengamos en que hay remisión a un acuerdo, existente fuera del expediente, del que se toma una cantidad. ¿Qué acuerdo es éste? El apartado parece indicárnoslo: "acuerdo de repartir entre los especialmente interesados". Fijémonos que es ahora cuando más resalta la deficiencia que hemos criticado en el anterior párrafo: en concepto de quién, por qué y en concepto de qué y sobre quiénes se reparte. Queremos decir con esto, de una manera más completa, el apartado equivalente del art. 39 precisa que "el Ayuntamiento" es el que fija y acuerda "la cantidad" a que menciona. La redacción más ortodoxa sería esta: la cantidad que el Ayuntamiento haya acordado repartir en concepto de contribuciones especiales, o por analogía con la empleada por el art. 457 de la L.R.L.: la cantidad que el Ayuntamiento haya acordado cubrir con cont. especiales, porque en definitiva será la misma que ha de repartirse. Como esta cantidad a repartir, es la premisa para el siguiente apartado, es inexcusable que precisemos quién es el órgano que la fija. La cita del art. 39 nos vale de indicio, al igual que la del art. 47I de la L.R.L., que dice:

"Para la fijación de las cuotas individuales, los Ayuntamientos establecerán las bases que estimen convenientes..."

Pero es un indicio escaso, ya que hablar del Ayuntamiento, es omitir el órgano concreto del mismo competente en el acuerdo al que se refiere este apartado. Tanto de la L.R.L. como del Reglamento, que no hace más que seguir a aquella, se denota una tentativa de escaqueamiento, que no produce más que confusión al intérprete, siendo uno de tantos aspectos necesitados de la clarificadora reforma, en bien de todos—Administración y administrados sujetos a las cont. especiales—. La respuesta no es clara, y vendrá en relación del órgano municipal a su vez competente con la aprobación de las

obras, su presupuesto y su plan de ejecución. Aplazamos su estudio al quedar por ello involucrada la cuestión dentro de la problemática concerniente al órgano competente en la tramitación de todo expediente, a lo que nos referiremos al terminar nuestro examen detallado de cada uno de sus elementos integrantes. Conformémosnos ahora con la constatación de este nuevo requisito, del apar.g) del art.29.

h) cuota individual asignada por razón de cada finca, con expresión de las compensaciones especiales y de las bonificaciones que eventualmente se acordaren, en virtud de lo dispuesto en los arts.455 y 462 de la Ley:

El expediente culmina con la asignación individual de cuotas, lo mismo que comienza con el presupuesto de las obras, que son otro elemento esencial de referencia. Tal como hemos venido analizando, sin perjuicio de reafirmarnos en las críticas hechas, el expediente se nos aparece como una especie de collar que se abre por/con el proyecto de las obras, cuelga por la parte más gravosa y difícil como es la de la estimación del aumento de valor y se cierra con la distribución individual de la cantidad a repartir en función de dicho aumento. Como en los anteriores apartados, tampoco en éste la redacción es perfecta ni menos completa: se observa en primer lugar una redundancia, ya que si la cuota se asigna "por cada finca", forzosamente la cuota asignada tiene que ser "individual". En segundo lugar, se nota la falta del criterio conforme al cual se ha de repartir la cantidad o se ha de asignar la cuota, ya que el texto debería de contener alguna mayor aclaración, ya que hablar de "por razón de cada finca" es poco significativo debiéndose haber dicho "por razón del aumento de valor de cada finca". Es, así, cuando la frase, y por ende, el requisito, adquiere todo su sentido.

La remisión a determinados preceptos de la L.R.L. nos impone su estudio directo, para analizar en qué grado pueden repercutir sobre la manera de cumplir el mandato del art.29,h). Por de pronto, el primero de los artículos citados, alude a las compensaciones que pueden producirse como efecto de auxilios o ayudas prestadas por los obligados a contribuir. Sorprende que el Reglamento de Haciendas locales impropriadamente hable de "compensaciones especiales", ya que no se sabe en dónde reside tal especialidad, a no ser que la ley admita la compensación con un crédito público, de otro privado, puesto que la compensación es idéntica a cualquier operación de la misma naturaleza. Con ello, la L.R.L. se adelantaba en bastantes años a lo que posteriormente se ha resaltaado como novedad de la Ley General Tributaria, al regular las formas de pago, entre las cuales señala a la compensación. La crítica es extensiva a la L.R.L. que repite una y otra vez, idéntica denominación—especial compensación—, de la se deduce no obstante más claramente que la especialidad radica en la materia de la compensación. Pero este precepto plantea otros problemas más graves.

La compensación especial es renunciable, por lo que aparece ya una duda, ¿cómo, por quién, y cuándo se ha de manifestar tal renuncia? El art. 455 establece:

"1. Si los auxilios a que se refiere el número 3 del artículo anterior, se otorgan por Entidad que a tenor de las disposiciones de esta Ley, hubiere de quedar sujeta a la obligación de contribuir especialmente, el importe de tales auxilios no será deducible del coste total de las obras, instalaciones o servicios, a los efectos de la determinación de la cuota de las contribuciones especiales, sino que en cada caso, será objeto de especial compensación en el importe de la cuota de la respectiva persona o Entidad".

En este primer párrafo, se desvela un lapsus del legislador, ya que tras referirse inicialmente solo a "entidades", donde es evidente no entran las personas físicas, termina por agrupar a estas con "las personas", en las que si es evidente que entran las físicas, aunque también lo hacen las morales. La duda no obstante, está ahí, aunque la parcialidad de la solución iría contra un principio general del Derecho: tratamiento igual de los que se encuentren en circunstancias iguales. Más para valorar todo el significado de este párrafo, debemos citar el nº3. del art. anterior, número derogado, ya dijimos, por la ley de 1.962, que justamente solo contemplaba el supuesto de los auxilios prestados por "entidades", dejando sin mencionar el de los particulares, lo que se elimina por la ley 48/66, cuya vigencia, recordamos, es problemática. Dijimos entonces que si este nº3, había sido derogado, carecía de sentido, este pár. 1.º del art. 455. Carece de sentido lógicamente, en relación con aquel precepto, ya que en sí mismo lo tiene, con algún retoque: suponiendo la vigencia del nº3, del art. 454, el sentido de este párf. 1.º del art. 455 es el siguiente: mientras que los auxilios prestados para la realización de una obra, lo sean por una entidad o persona no sujeta a las cont. especiales, tales auxilios se deducían del coste de las obras, coste que es lo repartible en concepto de cont. especiales, mientras que si lo fueran por alguien sujeto, no se deduce del coste total, sino de su cuota. La L.R.L. cambia su naturaleza, ya que es obvio que la deducción se hace en virtud de considerar a tales auxilios entonces una especie de anticipo de la cuota que esa persona tendrá que pagar cuando se le asigne de modo definitivo. La L.R.L. sigue considerándolos "auxilios", y habla por ello de "especial compensación", cuando realmente lo que se produce es "una deducción de la cuota total, de una cuota o parte de ella que se anticipó". Habla de compensación cuando si la persona no renuncia a ella, es obvio que manifiesta tácitamente que el auxilio que prestó lo hizo con intención de adelantar el pago de su cuota por cont. especiales. De compensación tiene muy poco. La L.R.L. interpreta subjetivamente el auxilio del contribuyente, como adelanto de su cuota, aunque respeta su calificación, acaso porque cuando el contribuyente le aportó mal podía hablarse de cuota, cuando de ésta nada había, aunque si después, resultan entonces incorrectas.

El mecanismo detallado en parte puede juzgarse de intromisión legal en las intenciones particulares, hecha con ánimo protector de ésta y con un criterio muy parecido al vigente en el Dº Privado, en el campo de las donaciones: interpretar por el lado menos gravoso las donaciones o cesiones a título gratuito practicadas por el particular. Pero con una diferencia bastante sustancial: si el particular aportó a título de "auxilio", cuando lo hizo, sólo podía ser por tal título o concepto, por lo que la ley se excede en su propósito protector. Además, el auxilio tiene fin o destino distinto al de la cuota, que justamente es una de las causas por las que no debería admitirse la compensación: el auxilio es para aliviar el coste que es tanto como decir, para ayudarle, mientras que la cuota es para compensar un aumento de valor producido por unas obras, pero no por su coste.

Más aún, podría reconocerse como un exceso de justicia o equidad, esta compensación entre el auxilio del contribuyente y la cuota, pero lo que resulta excesivo es lo que se establece en el pár. 2º: donde se tipifica un supuesto que es en parte secuela del art. 454, 3, ya que si el auxilio supera la cuota misma del aportante-contribuyente, entonces repercutirá en beneficio de todos los demás contribuyentes. En el efecto es el mismo, con la diferencia que en el art. 454, incide en el coste, mientras que aquí lo hace en las cuotas de los demás. Este pár. 2º es el que debería derogarse como consecuencia de la derogación citada de ese párr. 3º del art. 454. Lo anormal es que ese pár. 2º del art. 455 otorgue esa extensión de los efectos favorables de la compensación frente a los demás en un caso, que dentro de sus preceptos, no tiene cabida en la L.R.L. como es el siguiente:

"...cuando el coste íntegro de las obras, instalaciones e servicios hubieran de gravar sobre los interesados".

Aparte de la imperfección que se revela a la simple lectura, de hablar de "gravar" cuando realmente quiere decir "recaer", ¿en qué parte de la L.R.L. se admite la posibilidad de que el coste total de las obras, se impute a los contribuyentes afectados? El art. 467 para las cont. especiales por aumentos de valor, y el 470, para las cont. especiales, por beneficio especial fijan unas porcentajes que imposibilitan el coste íntegro a cargo de los contribuyentes, figurando solo un supuesto, de carácter por ello excepcional, como es el de la construcción y renovación de las aceras, que si no exceden de dos metros, entonces, si, serán a cargo totalmente de los propietarios fronterizos (art. 470, b, que lo enuncia como excepción a la regla general de porcentaje que el establece). El supuesto es tan nimio que aún admitiéndole no deja de resultar paradójica la atribución de la compensación cuando apenas podrá darse porque la misma ley no los admite. Se presenta generosa y protectora, porque nada la cuesta, pero también porque no acentúa sus mismas contradicciones.

El apartado 5, de este mismo art. 455, indica que si el interesado

"renunciase ,antes del señalamiento de cuota,al derecho especial de compensación..."entraña en vigor lo dispuesto en el nº3,del art.454,cuando ya no está vigente,no producen ningún efecto,ni sobre el coste,ni por supuesto,sobre la cuota.La fijación del momento es tan artificial,que a todas luces parece como si la ley indirectamente buscara la compensación, ya que el beneficiario debe de renunciar,si no la quiere,antes del señalamiento de la cuota;o sea,ha de renunciar expresamente,por lo que si no lo hace,la ley se antepone en su interpretación a su deseo no declarado,compensándole el auxilio con el importe de su cuota.En decir,la compensación se aplica ex lege,de no mediar renuncia expresa de su beneficiario.Por lo que ¿para qué llamar "auxilio" a aquello que la misma le niega tal carácter prácticamente?.Esto explica la referencia del ap.g) del art.29 del Reglamento de Haciendas Locales,a la expresión de las compensaciones especiales,porque no mediando tales renunciias expresas,la ley da por aplicada la compensación por lo que lógicamente "debe expresarlas".Pero la cuota se señala como estamos viendo,al final del expediente,resulta que en toda su tramitación existe la incertidumbre de si lo que se aportó en concepto de auxilio no será en el momento decisivo,cosa distinta,con la consiguiente repercusión sobre todos los elementos que operan y juegan en la determinación de las cont.especiales.Tampoco se dice de qué forma se acreditará la renuncia,por lo que se corre el riesgo de facilitar futuras reclamaciones con sus naturales incidencias sobre la misma corrección formal del procedimiento de tramitación.En síntesis,la L.R.L.no hace más que complicar su mismo proceso,dando continuamente válvulas de escape a la legalidad,para que nadie,ni Ayuntamientos ni administrados-contribuyentes,sepan a qué atenerse en sus relaciones motivadas por obras por las que se devenguen cont.especiales.Menos mal que con la derogación del nº3,del art.454 de la L.R.L. el auxilio no tiene ya influencia sobre el coste,por lo que si se renuncia a la compensación,aquel sigue invariable,pero incidirá sobre la cuota e indirectamente sobre la cantidad a repartir,pudiéndose afirmar que el contribuyente tiene un arma secreta,ya que hará uso o no de la compensación en función precisamente de cuál pueda-según sus cálculos-ser el importe de la cuota,aunque de él siempre se presume el interés de y por la compensación.Y menos mal,decimos,porque cuando estaba vigente ese nº3,del art.454,el auxilio disminuía el coste,por lo que si se renunciaba,se producían una serie de efectos en cadena,como son los del art. 456(rectificación de las cuotas,y por consiguiente,un nuevo señalamiento, como efecto de la reducción del coste que primeramente sirvió de base para el señalamiento).Y esto lo decimos porque hasta hace unos años,estuvo vigente esta previsión,con su natural repercusión sobre la adecuada marcha del mecanismo de las cont.especiales,que aún puede tener alguna secuela por la problemática vigencia de la ley 48/66y por tanto,con la posible vigencia,ya citada,de parte de ese nº3.

Conviene asimismo aclarar que a pesar de esta configuración de la compensación especial como producida ex lege, salvo renuncia expresa del beneficiario, es evidente que si su auxilio es superior a la cuota que se le señale, aún sin renunciar a la compensación, parte de aquél seguirá jugando como tal, o sea, como auxilio, con lo que la ley divide la voluntad del particular, imputándole distintos efectos en función de algo tan arbitrario e insignificante, como es la cuantía del auxilio. Puede decirse que el efecto también se produce, aunque disminuido, si el auxilio no alcanza a compensar totalmente la cuota señalada. Por todo esto, creemos que este ⁶tro de los puntos, entre tantos como van detectando, necesitado de la reforma, porque el auxilio debe serlo siempre, dado que así se aporta y se califica por el único que puede hacerlo-su aportante-, suprimiéndose toda compensación, la cual resulta forzosa enjuiciarla como pago anticipado, ya que esta forma de pago tiene su regulación en otros preceptos de la L.R.L. en esta materia (art. 457). Con su reconocimiento, no hace más que recargarse la tramitación del expediente, al tener que cumplir y llevar a cabo el mismo Ayuntamiento, la expresión de las compensaciones. Realmente, la claridad pide que marcada la cantidad del reparto, según señala el apartado anterior del mismo artículo, la cuota individual debería ser una operación sencilla, que ni siquiera merecería la mención expresa y por separado que en la actualidad tiene, que no es debido más que a unas operaciones que la ley pone, interpretando unos intereses que poco tienen que ver con los públicos.

Ceteris paribus, el mismo razonamiento puede aplicarse a la referencia hecha al art. 462 de la L.R.L., referencia que no sabemos si se hace aisladamente, o en virtud de la mención anterior, dentro del mismo apartado, "...a las bonificaciones que se acordaren...". Dicho art. 462 más que bonificaciones lo que establece también son unas "especiales compensaciones", en el particular supuesto que contempla.

¿Cómo se fijará la cuota individual? El apartado que estamos analizando al igual que el anterior, que habla de la cantidad a repartir, no hacen más que recoger sintéticamente operaciones que tendrán cabida o acogida en otros trámites. Por esto, es por lo que esta serie de requisitos o trámites tienen una apariencia falsa, por cuanto son más de los que realmente incluyen. Lo que quiere decir, como expediente, es que en si mismo, no incluye más que actos que son a su vez, resumen de otros. Si el art. 29 del Reglamento de Haciendas locales, en su ap. h), dispone que en el expediente se contendrá la cuota individual asignada por razón de cada finca, es porque esa cuota tiene que estar ya señalada por algún procedimiento, ya que el expediente debe de recogerla. El expediente va recogiendo una serie de elementos, documentos y actos, como datos, que se van produciendo durante su tramitación; surge el problema de su relación con el mismo. Si ese artículo habla de la "cuota individual asignada", quiere decir que se ha necesitado una operación previa que la haya asignado. Aunque silogístico, es preciso indicar.

lo expresamente, porque ningún texto nos lo dice. Es tal la complejidad normativa relativa a las cont. especiales que más parece una normativa ciega o dirigida a presuntos ciegos, que harán caso omiso de ella, no aplicándola, y por consiguiente, perdiendo los recursos que con ella podrían obtenerse como una normativa que el mismo autor presupone no se aplicará, ya que son tantas sus lagunas como sus dificultades interpretativas. Una normativa que a veces se muestra en los extremos de la sencillez, y en otros, en los de mayor equivocidad; entre aquellos, podría incluirse todo el art. 29, que estamos examinando. Expresiones lacónicas, simples, distribuidas en apartados, que pronto se revelan equívocas, ya que el orden interno a que al parecer obedecen, debería haberse reflejado en una numeración (1, 2, 3...) y no en unas letras, que nada nos dicen sobre la preferencia, temporal o al menos cronológica, que entre ellos deben de existir. "Cuota individual asignada", pero ¿de dónde viene y procede esa cuota? Porque el art. 47I de la L.R.L. nos da otro mandato que tampoco nos aclara mucho:

"Para la fijación de las cuotas individuales, los Ayuntamientos establecerán las bases que estimen convenientes, atendiendo a la justicia del reparto y a la clara determinación de las cuotas".

Aunque nos aclara poco, nos sirve para que veamos cómo esa cuota individual tiene un procedimiento sui generis, cuyo fruto o producto final, se recogerá por el expediente, de acuerdo con el ap. h) del art. 29 del Reglamento de Haciendas Locales. Pero esas bases ¿formarán parte del expediente, o formarán otro expediente? El que el expediente de imposición contemplado por dicho precepto, solo aluda a la cuota resultado final de dichas bases, convenientemente individualizadas, significa que se produce por la vía de la absorción o asunción del producto final, una asunción del procedimiento a través del cual se ha llegado al mismo? El art. 47I es más explícito aunque de similar sentido al art. 456 que contempla el señalamiento de cuotas en las cont. especiales por aumento de valor, que también habla de "bases de la imposición":

"2. El señalamiento definitivo (de cuotas) se ajustará siempre a los preceptos de esta Ley y a los demás que regularán el primitivo"

O sea, a la ley y a esas "bases". Nuestra pregunta anterior sigue en pie: ¿formarán parte estas bases, del expediente? Plantearnos esta posibilidad, supone desvelar la enorme complejidad de un expediente sobre el la normativa específica es equívoca, por su brevedad: si la cuota ha de insertarse en él, ya individualizada, el expediente no puede mantenerse separado de la vía o procedimiento utilizado para tal individualización, por lo que se producirá la asunción citada. Al reclamar contra la cuota, los contribuyentes están reclamando contra las "bases" que han permitido su determinación y asignación individual.

Para completar la exposición del tema del expediente de contribuciones especiales, es preciso que aludamos a las particularidades del mismo respecto de las cont. especiales por beneficio especial. Es en el art. 39 del Reglamento de Haciendas Locales donde se hace su regulación, similar en algunos de sus apartados, a los ya analizados del expediente de cont. especiales por aumento de valor, como son los relativos al presupuesto, relación de subvenciones, relación de auxilios prestados por personas o entidades sujetas, o sea, puede decirse que los primeros tres apartados, son idénticos a los de igual puesto, del art. 29. Es con el siguiente, ya donde comienzan las diferencias y que ahora vamos a exponer:

d) relación de las fincas, explotaciones y particulares beneficiados por las obras, instalaciones o servicios, con expresión de los conceptos del beneficio:

A diferencia de apartado similar del expediente de cont. especiales por aumento de valor, que solo contempla las fincas, aquí se enuncian además las explotaciones y los particulares. Si acudiéramos al art. 451 de la L.R.L. veríamos que en él se establece una separación de ambas modalidades de cont. especiales en función justamente de los beneficiarios, aparte de la distinta clase de beneficio: en ese artículo se habla por un lado, de aumentos de valor experimentados por "ciertas fincas", y por otro, de las personas o clases determinadas que reciben un beneficio especial. El art. 29, al desmenuzar las distintas partes del expediente de cont. especiales por aumento de valor, enumera como una de sus partes, la relación de fincas beneficiadas. En cambio, este art. 39 cita a fincas, explotaciones y particulares, siendo evidente que de acuerdo con tal enunciado, pueden existir tres clases de sujetos u objetos a las cont. especiales por beneficio especial. Mientras resulta clara la referencia última del precepto en cuestión, ya que los conceptos de que se trata, son los del art. 469 de la L.R.L. no lo es tanto la primera enunciación que contiene, ya que ¿por qué alude a las fincas y explotaciones, antes que a los particulares, cuando el art. 451 de la L.R.L. habla únicamente de "personas o clases determinadas"?

Creemos que la enunciación tiene origen preferencial, al mismo tiempo, que cierto mimetismo frente al art. 29, o sea, que el hecho de comenzar la relación por las fincas, significa que en el art. 39, el autor de la norma ha actuado tanto con el precedente del art. 29 como con la transmisibilidad de la finca como sujeto de las dos modalidades de cont. especiales. Con esto, creemos asimismo que las fincas pueden ser beneficiarias no sólo de aumentos de valor, sino de cualquier beneficio especial; e incluso que las fincas pueden recibir como destinatarias cualquier beneficio, y no necesariamente incrementos de valor. No hay ni puede haber una separación de clases de cont. especiales en función de quién o quiénes resultan beneficiarios de los distintos beneficios. Ora por aumento de valor, ora por cualquier de los conceptos del art. 469, pueden resultar beneficiarias, ciertas fincas

¿Ha incurrido el Reglamento de Haciendas Locales, en algún exceso en relación a la L.R.L. por esta enunciación más amplia? Es difícil dar una respuesta tajante ya que el art. 38 comienza por remitirse al art. 45I, b), cuando inmediatamente en el artículo que estamos examinando, se hace una ampliación de lo que antes se acaba de admitir. ¿Qué sentido tiene por tanto, esta ampliación, o si se quiere, esta modificación? A sensu contrario, este apartado lanza el mismo interrogante sobre el art. 29, ya que si en este solo se mencionaban a las fincas, cabe preguntarse si en él no tendrán cabida esas explotaciones a que alude el art. 39, quedando excluida únicamente, por lógica, la referencia que se hace a los particulares. Todas estas precisiones nos revelan, a nuestro juicio, que el legislador se mueve en el terreno de las intuiciones más que en el de las ideas claras, lo que lleva a oscilar de un extremo a otro, y sobre todo, a la falta de nociones precisas, con evidente repercusión en cualquier punto de la materia regulada, lo que a su vez, incide en el mecanismo total de las cont. especiales, dado que es obvio que si las cont. especiales comienzan definiéndose de un modo, y se les clasifica luego atendiendo al objeto y sujeto sobre los que se devengan, no puede posteriormente hacerse tabla rasa de todo lo anterior, y al regular los detalles del expediente, introducir alguna que otra novedad, que sensu lato contradice todo el resto del edificio conceptual. Si en el expediente de imposición de cont. especiales por beneficio especial se impone la necesidad de incluir en él, una relación de fincas, explotaciones y particulares que resulten beneficiados, es evidente que si le comparamos con el art. 45I, b) de la L.R.L. se observa una ampliación, ya que este último solo habla de los particulares como tales beneficiarios. Entonces ¿cómo explicar el ap. d) del art. 39 del Reglamento de Haciendas Locales?

Para explicarle tiene que remitirse el intérprete a otros preceptos de la normativa específica sobre cont. especiales; si nos fijáramos en la total dicción del art. 45I, b) veríamos que aún cuando solo hable de personas o clases de ellas, como las que se benefician especialmente, está en el fondo admitiendo la posibilidad de que también lo reciban las fincas y explotaciones, por su referencia a que ese beneficio especial no consista en aumento determinado de valor. El art. termina así:

"...aunque no existieran aumentos determinados de valor."

Se quiere decir, que esas personas o clases de ellas, por sus bienes, reciben un beneficio especial, además del que pudieran recibir de existir tales aumentos de valor, pero en síntesis, son los bienes, y no las personas, las que reciben ambas clases de beneficios, lo mismo que pudiera invertirse el significado de esta frase: son las personas las que reciben ambos beneficios, pero por mediación de sus bienes. De ahí la coherencia de esta interpretación con el art. 463, que fija quién está obligado al pago de las cont. especiales: siempre será el dueño de un establecimiento o explotación y el dueño de los bienes.

Por esto, es por lo que creemos que este art. 39, d) del Reglamento de Haciendas Locales, es una refundición de todos estos preceptos, en donde se ha querido hacer una mezcla al mismo tiempo que una recopilación de los distintos supuestos citados, aunque confundiendo metecológicamente los casos mezclados; si los particulares resultan beneficiados, lo son por mediación de sus fincas, propiedades o explotaciones, y no aisladamente. Mencionar por ello separadamente a los mismos, no resulta muy congruente con la mecánica de las cont. especiales a no ser que el Reglamento creyera momento oportuno recordar la vigencia del art. 45 I, b) con la diferencia que este se coloca en un plano puramente definitorio, mientras que el último es más práctico y más vinculante en la realidad. De hecho, la enunciación presupone que la relación sea de cada uno de esos elementos—fincas, explotaciones y particulares, como personas distintas, o sea, como si cada uno de ellos tuviera autonomía propia. ¿Qué particulares pueden resultar beneficiados especialmente, sin ser titulares de fincas o explotaciones? Es la última pregunta que puede extraerse del mencionado precepto. Si este precepto fuera coherente con todo el restante mecanismo de las cont. especiales significaría que habría tres sujetos de las mismas, como serían las fincas, las explotaciones y los particulares. Si se observa, entre los dos primeros no habría diferencias, ya que hablar de fincas, o hablar de explotaciones, viene a ser casi similar lo que no acontecer con el tercer sujeto, los particulares. Este tercer elemento es discordante frente a los otros dos, ya que olvida que las fincas y explotaciones son también particulares, o al menos pertenecerán en su mayoría, a particulares, ya que pueden pertenecer al Estado o a cualquier otro ente público, lo serán a título particular o patrimonial privado, pero en cualquier caso, habrá fincas y explotaciones "particulares" o pertenecientes a particulares; añadir luego, simplemente, "particulares" no significa más que aludir a personas que no son titulares de tales fincas y explotaciones, y que sin embargo pueden ser beneficiadas por las obras que se venguen cont. especiales. Volvemos de nuevo a parar al art. 45 I, b) de la R.R.L. pero interpretado según el art. 463. Destaca por encima de todo, la defectuosa redacción del art. 39, en este apartado, en donde se incurre tanto en una mezcla de las clases de cont. especiales como en una cierta reiteración de los supuestos que en él se contemplan.

Con este precepto se confirma el error definitorio del art. 45 I, ap. b), al colocar en primer plano a los particulares como sujetos de las contribuciones especiales, en una definición que tantas semejanzas tiene con el art. 435, I, de la misma ley, tipificador de las tasas. Las dificultades entre una y otra figura, empiezan desde tal definición que el art. 39, d) del Reglamento de Haciendas Locales, al recoger parcial y no exclusivamente, reproduce; así puede decirse desde esta perspectiva que el art. 39 supera la estrechez de tal definición, acuciando a la única vía que se le ofrecía para no quedar totalmente subsunido en un expediente de tasas, y no de cont. especia-

les, como lo que es.

e) base del reparto y si fuera múltiple, forma en que deban aplicarse los distintos elementos:

Al igual que en el apartado de contenido similar del art.29, se incluye en el expediente una referencia al reparto, pero con una diferencia sustancial entre uno y otro caso: mientras que en el expediente de cont.especiales por aumento de valor, solo se incluye la cantidad que se acuerde repartir, permaneciendo las bases por las que a tal cantidad se llegue, fuera del expediente-al menos no forman parte de él, como los elementos expresamente enumerados por dicho precepto- no sucede lo mismo para este otro tipo de expedientes, en donde tal como se enuncia, parece que es la base del reparto lo que se incluye y no la cantidad simplemente a repartir. Si se detiene uno algo más en el precepto, podemos apreciar alguna particularidad, y es que la expresión está en singular, "la base del reparto"-, a diferencia del art.47I que habla de "bases". Esto pudiera a llevarnos a considerar que esta "base del reparto" muy bien puede ser la misma cantidad a repartir, o que sirve como causa del reparto, o sea, que lo que se distribuye es la base-una cantidad-conforme con unas bases-que no se distribuyen sino que son aquellas normas con arreglo a las cuales se fija la cantidad a repartir-base del reparto-y criterios para su distribución. Esta primera interpretación es rechazable por cuanto este art.39 en su siguiente apartado, alude claramente a la cantidad a repartir, por lo que por encima de las diferencias apreciadas de reacción, la base de reparto es el término similar al plural "bases" recogido en el art.47I de la L.R.L. por lo que en esta clase de expediente, se incluyen las bases y no solamente la cantidad a repartir, como sucede en el expediente de imposición de cont.especiales por aumento de valor.

¿Cuál es la causa de esta diferencia? La respuesta parece residir en que esta base del reparto viene a hacer la misma función que la estimación del aumento de valor, por cuanto significa una manera de cumplir la previsión del art.470,5. de la L.R.L.:

"....para determinar la parte alicuota del coste que ha de ser cubierta mediante contribuciones especiales, (se atenderá) a la importancia relativa del interés público y de los intereses particulares que concurren en la obra o instalación de que se trate".

Si la estimación del aumento de valor es imprescindible para la aplicación de la cont.especial por el mismo nombre, así también la aplicación de las cont.especiales por beneficio especial reclama la separación del interés público de la obra, de los intereses particulares, lo que deberá hacerse en la base del reparto. Son auténticas bases, dado que el Ayuntamiento no puede actuar aleatoriamente, sino en función detallada de cuanto mayor número de criterios informativos puede aportar a fin de ilustrar clara y lógicamente la buena y recta fundamentación de su distribución.

Añade el párrafo una aclaración que no lo es tanto para el lector del texto, ya que precisando que la base del reparto puese ser múltiple, nada indica sobre el sentido de este término; al contrario, le confunde, ya que pareciera significar la existencia de varias bases, la reduce posteriormente a una sola, si bien integrada de distintos elementos, los cuales, tampoco detalla. Acaso esté refiriéndose a la posibilidad concurrencial de distintos supuestos de conceptos de beneficio especial, jugando en cada uno de ellos de manera distinta tanto la citada separación del interés público frente al privado como los restantes elementos de cada concepto. La regulación de este apartado, por esto, es confusa, y no cumple con la premisa que se predica de cualquier norma reglamentaria: la precisión y el detalle. Es demasiado vaga esa calificación de "múltiple", cuando ninguna huella de ella, encontramos ni en la L.R.L. ni en este Reglamento de Haciendas Locales.

Los restantes apartados de este art. 39 no ofrecen apenas diferencias de redacción con sus similares del art. 29; solo la introducción del término "bases de liquidación", añade una exigencia más a la que con carácter común se pide de las cuotas individuales. Esta alusión a la "base de la liquidación" también la juzgamos equívoca, siendo una muestra más del juego paralelo y simultáneo con que nuestro legislador hace de las instituciones administrativas y tributarias: no se sabe si con tal expresión se quiere referir a la base liquidable, término acuñado en el Dº Tributario, sinónimo de la base imponible de la que se han restado las legales deducciones, o si por el contrario, se está refiriendo a lo que dice: lo que ha servido de base de la liquidación.

A lo largo de este examen del articulado del Reglamento de Haciendas Locales dedicado al expediente de imposición de las cont. especiales, en una de sus dos formas, han ido quedando puestas de relieve sus deficiencias, vaguedades, equívocos y confusiones conceptuales. Su balance es abultado hasta el extremo de que hace peligrar todo el funcionamiento de las contribuciones especiales, siendo un handicap más que viene a agregarse a tantos otros que tienen su punto de partida en la misma L.R.L. Si de esta se postula la revisión, es fácil derivar que lo mismo debe pedirse de un texto que aún siendo reglamentario, no cumple la mayoría de las veces con lo que es condición primordial de un texto de su rango: la claridad, y la atención al detalle. Fácil es también buscar una causa de esto, que no es otra que la ley. El Reglamento es una norma, cuando existe ley, ejecutora de ésta; pero si la norma legal es harto general e imprecisa sobre muchos puntos de la institución, no se puede culpar al reglamento lo que solo es imputable a la norma superior. Mal puede detallar el Reglamento lo que ni siquiera es contemplado por la ley. Mas a pesar de estas excusas, el Reglamento de Haciendas Locales configura unos expedientes harto complejos, que reclaman un personal especializado, que solo lo tendrán los grandes centros urbanos (cabe por ej. de Madrid, en cuya Delegación de Hacienda, existe una sección consagrada a la gestión de las cont. especiales, en cuya tramitación intervienen múltiples servicios técnicos, que solo aquí existen).

Impugnación del expediente.

El art.30, para los expedientes de imposición de cont.especiales por aumento de valor, y el 40, para los de los cont.especiales por beneficio especial, contienen normas similares en orden a la impugnación o reclamación contra tales expedientes. La existencia de esos preceptos, de contenido casi idéntico, así como la existencia de otros preceptos, del mismo carácter, nos llevan a plantearnos la posible justificación por separado de cada uno de ellos, que más parece ser consecuencia de la tajante separación de partida entre ambas modalidades de cont.especiales. Admitiendo la sustancial diferencia entre ambas, no se comprende por qué deben existir dos regulaciones de los respectivos expedientes, cuando estos contienen elementos tan análogos; la simple aparición normativa puede ocasionar alguna confusión interpretativa y práctica, ya que parece aludir a la existencia imprescindible de dos vías de tramitación distintas como a la existencia de un expediente por cada supuesto o concepto de cont.especial, cuando realmente no es así.

- "1. Los expedientes se exponerán al público por quince días mediante edicto que se fijará en el tablero de anuncios y deberá insertarse en el Boletín Oficial de la Provincia.
2. Dentro del plazo señalado, podrán examinar el expediente los interesados, y durante los ocho días siguientes, presentar ante el Ayuntamiento las reclamaciones que estimen oportunas".

Tal como está redactado, el precepto parece establecer los siguientes mandatos: 1º el plazo que cuenta es el de quince días, de la publicación por edicto, del respectivo expediente, de modo, que la publicación en el B.O. de la Provincia, es una formalidad complementaria, pero sin trascendencia sobre el expediente; 2ºes dentro de tales quince días, durante los que los interesados podrán examinar el expediente y 3º durante los ocho siguientes a estos quince, presentar las reclamaciones oportunas. En cambio, por seguir con el paralelismo de los preceptos, el homónimo art.40 establece:

"Durante el plazo de exposición y ocho días siguientes, se admitirán por el Ayuntamiento las reclamaciones de los interesados.

De una primera lectura, se saca la impresión de que este último artículo quiso decir lo mismo que el primero citado, pero como se dice vulgarmente, del dicho al hecho, va mucho trecho, y de lo que quiso decir, a lo que ha dicho, va larga distancia. Por de pronto, el plazo en el último se refunde, ya que los interesados tendrán para presentar reclamaciones, veintitrés días, al ser válido para ello también el plazo de exposición pública del expediente. La causa de esta diferencia se nos escapa, ya que ninguna indicación se nos da del porque tratándose del expediente de cont.especiales por aumento de valor, los interesados solo podrán presentar reclamaciones durante ocho días, y en el otro, durante veintitrés. Entendemos que este art. 40 ha tenido muy presente el art.30, ya que es visible su referencia implícita a éste, por cuanto no desarrollando su exigencia del plazo de exposición, esta tiene que suplirse con la regulación de este último.

Creemos que el esquematismo del art.40 solo puede cubrirse con la aplicación supletoria; es lo que nos lleva a decir que la existencia de este último es parasítica, por cuanto implicando la vigencia del 30, no sabemos hasta qué punto es aplicable esta interpretación cuando se atreve a introducir modificación tan principal como la señalada. Ahora bien, la similitud de la naturaleza de ambas expedientes, hace que prefiramos de uno de que se poredica del otro, aunque mejor sería la existencia de una única normativa, con las variantes propias de cada clase de expediente, o mejor dicho de cada clase de cont.especial, sin más. El por qué de la particularidad del art.40 en relación con el 30, es algo que se nos escapa, aunque también cabría preguntarse del por qué de la especialidad de este frente a aquel, ya que tanto durante el período de exposición pública, podrían presentarse reclamaciones ya que ninguna posibilidad de facto existe la exposición y la presentación de reclamaciones.

Este art.40 confirma también nuestra anterior aserción de la concepción principal de la exposición por edicto, ya que en él solo se cita esta exposición, no haciéndose ninguna mención de la inserción en el B.O. de la Provincia, cuya exigencia en este caso, es problemática. Se añaden otras diferencias entre tales preceptos como son la de que el art.30 parece imponer una determinada forma a la reclamación ("...podrán...presentar ante el Ayuntamiento..."), dirigidos a los interesados posibles reclamantes, mientras que el art.40 vuelca el sentido de la frase hacia el Ayuntamiento, de modo que es este el que deberá admitir las reclamaciones de los interesados.

Examinando aisladamente este art.30, para ver las particularidades que presenta dentro del régimen jurídico de los actos y expedientes de las Corporaciones Locales, o sea, para contrastar las posibles diferencias entre el procedimiento de las cont.especiales y el procedimiento administrativo común a que están sujetas los restantes actos administrativos municipales, regulados por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1.952, podemos apreciar las siguientes: en primer lugar, se establece una forma única de notificación como es la exposición pública por edicto, sin entrar en distinciones de clases de interesados, sino uniformándolos y sujetando a todos, a la misma forma de conocimiento: el edicto.

la exposición al público, por edicto, como única forma de conocimiento de la terminación del expediente: si acudiéramos al régimen común, los arts.313 y 314 imponen como forma preferencial, la notificación, acudiendo solo a la exposición cuando se desconozca el domicilio de los interesados. Estos preceptos contemplan todas las resoluciones relativas a expedientes, sin particularizar ninguno, y de modo general. O sea, las especialidades tendrán que justificarse, aunque serán aplicables por el simple de su previsión en una norma, lo que está de acuerdo con el art.281 de este Reglamento: "La exposición al público...y demás garantías del procedimiento, se sujetarán a las condiciones y plazos establecidos".

El Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales no distingue entre los que califica de "interesados" en los expedientes, aunque unas veces son los que hace destinatarios de las resoluciones definitivas y actos de trámite de un expediente (arts. 312 y 313) y otras, a cualquier persona, natural o jurídica que puedan invocar un interés en el asunto (art. 296). En cambio, el Reglamento de Haciendas locales, en la materia específica que estudiamos, hace alguna distinción: en el art. 30 habla de "los interesados", pero el 31 ya los cualifica de "interesados legítimos" y el 32 hace una separación dentro de estos: los propietarios sometidos a las cont. especiales y los contribuyentes por cualquier gravamen municipal, estableciendo los arts. siguientes, 32 y 33, motivos reclamatorios distintos para cada uno de ellos.

Es evidente que incluidos en una categoría genérica y común, cada uno de estos interesados responde a una naturaleza distinta: ¿cómo va a tener la misma importancia, y la misma consideración, desde el plano del procedimiento administrativo de tramitación del expediente de imposición de cont. especiales, el interesado legítimo en concepto de contribuyente, que cualquier otro interesado, aunque sea contribuyente por cualquier otro gravamen municipal? El mismo Reglamento que cubre la misma denominación de interesados legítimos a unos y otros, al referirse a los segundos, habla en sentido excluyente como "interesados" respecto de los primeros, o sea, de los contribuyentes por cont. especiales ("los contribuyentes-art. 31, 2º-per cualquier gravamen municipal.... siempre que la cantidad que hubiere sido acordada repartir entre los interesados fuera inferior al coste de las obras..."). Es lógico que si cada uno de estos interesados responde a causas distintas, estas deberían tener repercusión o reflejo en la tramitación del expediente, más cuando éste termina con una especie de resolución para unos de ellos, como son las cuotas individuales. Si el expediente tiene por objeto, el señalamiento de las cuotas individuales, es evidente que tiene por destinatarios a sujetos determinados, que por lo demás, tienen sus domicilios perfectamente localizados, por lo que resulta incongruente tanto con las normas comunes reguladoras del procedimiento administrativo local, como con la naturaleza del expediente, imponer una sola forma de notificación o conocimiento del expediente, como es la exposición al público, forma que debería reservarse para esa clase de interesados denominados "contribuyentes por cualquier gravamen municipal". Para los otros, debería exigirse la única forma aceptable, como es la notificación personal, que es la que exige el art. 313. La exposición al público, para ellos, es una forma subsidiaria, como se revela en su propio nombre, ya que el público no pueden ser unos interesados, que aparecen determinados desde el primer momento del expediente. Nos hacemos eco aquí de una postura ya defendida por nosotros antes en dos trabajos publicados en la Revista Documentación Administración, donde abogábamos por la vigencia de la notificación en todos los casos en que los domicilios de los interesados son conocidos a la Administración (núms. 145 y 150).

plazo de quince días, para la exposición, y de ocho, para la presentación de reclamaciones: también el Reglamento de Organización y régimen jurídico contiene un precepto general, el 325, que fija el plazo común de 15 días, para la interposición de toda clase de recursos, salvo que la ley o el Reglamento señalen otro. Gracias a esta salvedad, no ofrece resistencia la admisibilidad de la excepción del especial plazo señalada en el art. 30 del Reglamento de Haciendas Locales, aunque si queda remarcada su singularidad frente al régimen común. El plazo de quince días es también el marcado por el art. 325 para el recurso de reposición, a contar desde la notificación o publicación.

El art. 30 establece unos plazos especiales, acaso, en función de la misma particularidad de los reclamaciones ya que no siendo recursos, pueden quedar excluidas del régimen común aplicable a estos, sin demasiadas desgarraduras. Pero la más fuerte de todas las singularidades radica en la asignación de un plazo para la exposición, y de otro, para la reclamación. Se establecen así simultáneamente dos excepciones: una frente al régimen general de examen de los expedientes, que para los interesados, según el art. 295, podrá ser en cualquier momento de la tramitación del expediente, que cuando es de imposición de cont. especiales por aumento de valor, queda concretado a este momento: cuando concluido, es expuesto al público. ¿Puede tal momento equipararse a cualquier otro, anterior? La respuesta creemos debe ser negativa, por cuanto mientras el expediente se halla en estado de tramitación el papel de los interesados será distinto de cuando el expediente está concluso y lo que se produce es una exposición al público. El precepto también parece indicar que solo los interesados podrán examinar el expediente, pero entonces ¿a qué queda reducida la exposición al público? El art. 30, con gran impropiedad, habla de que los expedientes se exponerán al público, mediante edicto, cuando si se interpreta literalmente, significa que cualquiera podrá examinarlos, entre ellos, los calificados como "interesados", los cuales por consiguiente no tienen derecho especial alguno de examen, sino que el sentido de la cita expresa de este no tiene otro alcance que fijar en tal momento la posibilidad de que ellos, como en cualquier otro expediente, tienen de entrar en conocimiento directo de las particularidades y elementos integrantes de un expediente. El art. 30 viene a ser una derogación expresa del citado art. 295 del Reglamento de Organización, ya que mientras en cualquier expediente, los llamados interesados pueden examinarle en cualquier etapa de su tramitación, cuando el expediente sea de imposición de cont. especiales, solo lo podrán hacer durante la etapa de exposición al público.

La razón de tal derogación es admisible cuando al no existir Ordenanza de cont. especiales, el expediente hace sus veces por declaración del art. 18 del Reglamento de Haciendas Locales; pero cuando habiendo Ordenanza, el expediente no deja de ser nunca un expediente, entonces resulta

exagerada. De hecho, esto revela la mala legislación sobre la condición de este expediente que nunca es identificado con cualesquiera otro de los tramitados por las Corporaciones locales y que siempre es visto como emanación de una facultad normativa de las mismas, a manera de una Ordenanza encubierta, mucho más si como ya hemos visto, aún habiendo Ordenanza, no deja de realizar alguna de sus funciones. El expediente de imposición de cont. especiales es "sui generis", de carácter híbrido entre una norma y un expediente común administrativo. Si el art. 717 de la L.R.L. atribuye en exclusiva a los miembros de las Corporaciones locales, la aprobación de sus Ordenanzas, es lógico que el expediente cuando hace las veces de Ordenanza fiscal, no requiera ninguna intervención antes de su conclusión, de los interesados; pero cuando esto existe, el expediente no se confunde con los demás expedientes, ya que calificado como de "imposición", es obvio que entonces parece superponerse a su condición administrativa para ser expresión de unas facultades o potestades soberanas, pertenecientes a la Corporación local como entidad pública como son las de acordar exacciones; de ahí que el expediente tenga su fuente primera y última, en el acuerdo municipal de imposición; de ahí, que como apéndice o anexo de éste, se califique de "imposición". Todo esto explica el que los interesados sean excluidos del examen del expediente, durante su tramitación, aunque no deja de ser paradójico que se les recuerde su derecho de examen del expediente en un instante que todos, interesados o no, tienen la misma posibilidad.

La misma naturaleza especial y derogatoria del régimen común, tiene la fijación de un plazo especial de ocho días, para presentar las reclamaciones. La fecha de publicación del Reglamento de Haciendas locales imposibilitó la recepción en el mismo, de las soluciones que habría de aceptar la Ley de Procedimiento Administrativo, cuya vigencia, no obstante, contrasta fuertemente con la fórmula de reducción de aquel, ya que seguir hablando de "presentar ante el Ayuntamiento" supone el mantenimiento de cierta caducidad, siendo uno de tantos extremos necesarios de revisión actualizadora, que levante la estrechez gramatical de una fórmula que parece identificar la reclamación con la forma de su presentación. Alguna influencia sin embargo ha podido tener en esa fijación del plazo de 8 días, tanto las razones de celeridad y eficacia en que según el art. 258 del Reglamento de Organización en la reducción a la mitad, cuando existan razones de urgencia, como en el similar plazo marcado por el Reglamento de procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, en su modalidad de rec. de reposición. Se trata de un plazo breve que no tiene otra justificación que acelerar la aprobación definitiva del expediente, con el fin de superar el estado de las reclamaciones cuyo objetivo no será más que perfeccionar los distintos elementos integrantes.

modo de contar estos plazos: durante quince días ha de estar expuesto al público el expediente de imposición, mediante un edicto. La fórmula tiene todas

las incertidumbres propias de la ausencia de garantía acreditativa del cumplimiento, ya que siende el edicto como el anuncio de lo que se expone, ninguna fehaciencia posee respecto a cuándo comienza la publicación, y por consiguiente, cuándo acaba. Al dejar en segundo plano, la publicación en el B.O. de la Provincia, fórmula más conforme con la naturaleza predicada del expediente, los interesados carecen de todo medio para poder asegurarse del cumplimiento del plazo reglamentario, surgiendo o pudiendo surgir sobre el particular numerosas objeciones: que se pruebe la fecha de iniciación, nada significa sobre la veracidad de la exposición por el plazo de 15 días—puede haberse retirado alguno de ellos—; el lugar puede variar, sobre lo que nada se dispone en el Reglamento; tampoco nada se dice sobre si los días tienen que ser sucesivos, incluyéndose hábiles e inhábiles, aunque sobre esto estimamos aplicable la regla general del art. 282 del Reglamento de Organización de las Corporaciones Locales.

En cuanto a los ocho días, regirán las mismas normas, considerándose que se trata de días hábiles, no ya por la aplicación de dicho art. 282, sino por la lógica de la norma, ya que resultaría imposible la presentación de una reclamación ante el Ayuntamiento, en día inhábil. Su cómputo se iniciará sin solución de continuidad con relación al anterior de 15 días, salvo que medie algún día inhábil, en cuyo caso, será el inmediatamente siguiente. Lanza una pesada carga sobre los interesados, ya que en función de las incertidumbres del plazo anterior, sufre algunos de sus efectos, ya que existirá siempre el riesgo de estimación municipal como extemporánea de la respectiva reclamación, a no ser que los interesados puedan acreditar la presentación dentro de plazo. Lo que a su vez enturbia el mecanismo resolutor, ya que como condición primaria figurará la de la comprobación de su tempestividad, con su consiguiente repercusión en la misma rapidez decisoria, y en definitiva, sobre el expediente. Sería deseable por ello, unificar ambos plazos, en el sentido de que en el único resultante, se admitiera la presentación de las respectivas reclamaciones. Lo vigente no contribuye más que a complicar y enturbiar la recta resolución de las reclamaciones y a hacer más compleja la ultimación de un expediente, ya, de por sí, bastante complejo.

clases de reclamaciones: vienen en función tanto de qué interesados las presentan como de los efectos que las mismas producen. Conforme al primer criterio, habrá unas reclamaciones de los interesados en concepto de contribuyentes por cont. especiales y otras, reclamaciones de los interesados por contribuyentes en concepto de cualquier otro gravamen municipal. Conforme al segundo, mientras unas reclamaciones siguen su curso natural, debiendo tener su resolución en un período más o menos corto, otras, las relativas a motivo tan específico como la impugnación de la estimación del incremento de valor, originan una suspensión de su tramitación, quedando esta aplazada a la terminación de las obras e instalaciones (art. 36 del Reglamento de Haciendas Locales).

La separación de los interesados, como motivo de separación de las respectivas reclamaciones, tiene su reflejo reglamentario en cuanto existen algunos motivos impugnatorios que se atribuyen a unos y otros, lo que quiere decir que no tendrán esta concepción todas las así enunciadas en los artículos 32 y 33. Concretamente tendrán este carácter-común a las dos clases de reclamaciones-las siguientes:

- a) las exclusiones de otros posibles contribuyentes;
- b) la estimación del incremento de valor;
- c) la cantidad acordada repartir; y
- d) la tasación de los auxilios.

No obstante, cada uno de estos motivos aparece especialmente cualificado en función precisamente de quién es el reclamante, o sea, en función del interesado, si se trata de un contribuyente especial, o si se trata de un contribuyente por cualquier gravamen municipal.

quiénes pueden presentar reclamaciones:

Veamos la legitimación de cada uno de estos interesados, así citados por el art. 31, que conceptúa a los primeros-contribuyentes por contribuciones especiales-como "propietarios" (recuérdese lo que hemos escrito, al comentar la letra d) del art. 39 del Reglamento de Haciendas locales). La legitimación o el interés para reclamar de cada uno de estos sujetos, es muy distinto, y se revela en este mismo artículo, con esa mención para unos, de "propietarios" mientras que los otros genéricamente son calificados de "contribuyentes por cualquier gravamen municipal"; pero es que además aún se añade una nueva precisión, al ser los propietarios "sometidos a las cont. especiales por las obras, instalaciones o servicios". Ellos son los más directamente afectados por el expediente de imposición de cont. especiales, aunque lo que puede criticarse es tal conceptualización, y por supuesto, lo será su inclusión común con el otro grupo.

Decimos lo anterior porque es obvio que el Reglamento de Haciendas Locales tiene presente las categorías administrativas comunes en materia de procedimiento, o sea, que si habla de "interesados" es porque considera que el expediente de imposición es un expediente "administrativo"; de ahí nuestro anterior estudio comparativo del régimen previsto para este caso frente al régimen común para todas las restantes expedientes administrativas. Es un argumento más en pro de los aspectos jurídico-administrativos presentados por el tema de las cont. especiales. Admitido esto, es consecuencia lógica la discusión de la condición de "interesados" a los propietarios mencionados. Nosotros hemos adelantado la calificación de "interesados directos" legítimos, ya que no pueden serlo de otro modo: no pueden ser titulares de derecho alguno, o no ser que concibiéramos como derecho el que puede tener cualquiera, y por supuesto, estos propietarios, a la recta aplicación de las normas reguladoras de la tramitación del expediente.

En cuanto a los contribuyentes por cualquier gravamen municipal, es evidente que no deberían merecer la misma conceptualización legal y reglamentaria que los anteriores, ya que su misma formulación como interesados se hace con menor precisión y por lo tanto, con mayor generalidad, hasta el extremo de poder concebirlos como depositarios de una especie de acción popular que es tanto defensa de los derechos del Ayuntamiento como de sus obligaciones. En principio, el art. 31 habla de "contribuyentes" "por cualquier gravamen municipal" de los que según el art. 582, en relación, con el 477 de la B.R.L. tienen el carácter de subsidiarios. Así, sin la lectura de estos últimos preceptos, habría una tendencia interpretativa restrictiva: serán unos pocos contribuyentes los que podrán reclamar, pero si vamos a dichos preceptos comprobaremos que tales gravámenes municipales son todos los que pueden percibir nuestras Corporaciones locales. Es verdad que el art. 582, 2. dispone que "no se podrán establecer ninguno de los gravámenes de los apartados a), b), e), f), i), l) y m) del art. 477, sin agotar antes las contribuciones especiales, los derechos y tasas y los arbitrios con fines no fiscales", por lo que pudiera decirse que lo que concede el art. 32 del Reglamento de Haciendas Locales, es un medio de defensa de tales contribuyentes por no ser gravados, en tanto no sean agotadas las cont. especiales en su aplicación, pero de hecho y de derecho lo que significa es que tales contribuyentes ejerzan una especie de derecho o control del ejercicio de la potestad impositiva de nuestras Corporaciones locales, ya que serán estas "las que no podrán establecer ninguno de los arbitrios calificados de subsidiarios", mandato legal cuya observancia se exige por los contribuyentes de estos arbitrios. Por eso, las hemos consideradas a manera de depositarios de una especie de acción popular, ya que con sus posibles reclamaciones defiende la aplicación de un orden legal de prioridades en el ejercicio por los Ayuntamientos de su potestad impositiva.

No encontraremos ningún otro ejemplo en que se vigile el ejercicio de esta potestad, sino solo en este supuesto, por lo que la obligatoriedad de las cont. especiales a que se refiere el art. 451, 2. tiene su medio defensor. Pudiera argüirse que tales contribuyentes tienen interés en la aplicación de las cont. especiales, ya que si estas se aplican y mientras lo - sean, no se establecerán los arbitrios por los que serán contribuyentes, por lo que en última instancia, lo que protegen es su patrimonio, pero a través de un remedio que cualifica su actuación y neutraliza su posible interés particular. Lo que defienden, al reclamar, es la vigencia de un orden de imposición o mejor aún, la vigencia de un orden o forma de ejercicio de una potestad. Además, es la aplicación de unas figuras, en lugar de otras, de unas contribuciones especiales, en lugar de unos arbitrios, lo que con sus reclamaciones están defendiendo estos contribuyentes. De ahí la contradicción que denotamos en la omisión de esta denominación, ya que si son contribuyentes, los arbitrios están establecidos, cuando el art. 582 habla de "no se podrá establecer..."; creemos que la denominación debería ser más amplia,

aburcandose no solo a los contribuyentes, sino a todos los que pudieran ser sujetos pasivos por esos otros arbitrios, porque esta parece ser la finalidad del art. 32, configurar una especie de acción popular, que en este caso se confunde más con el objetivo perseguido por esta, que por la identidad con sus propias características, ya que no es ni ante unos tribunales ni siquiera ante un órgano imparcial, sino ante el propio Ayuntamiento, a manera de recordatorio de las obligaciones legales, y interponiendo la reclamación en nombre propio. Existe pues una generalidad de estos interesados, que poco de común tienen con los anteriores, ya que los contribuyentes por cualquier gravamen municipal prácticamente lo son todos los vecinos del término que con sus reclamaciones están defendiendo más intereses públicos que los estrictamente privados y que les corresponden. Incluirlos en un mismo cajón, junto con los propietarios ya mencionados, resulta excesivo y sobre todo, perturbador, tanto desde la perspectiva del mismo procedimiento, como desde el punto de vista jurídico-administrativo. Para nosotros, estos interesados solo lo son en grado simple, pero no directo e inmediato, como son los propietarios. Que los resultados de la presentación de la reclamación sean los mismos, no significa que sean iguales los intereses que los motivan, por lo que postulamos tanto una diferencia de tratamiento, como por supuesto, de denominación. No pueden equipararse las reclamaciones por la vía de la anterior equiparación y reconocimiento indiscriminado de los distintos intereses, como sucede con el texto vigente.

reclamaciones presentadas por los propietarios sometidos a las cont. especiales:

El Reglamento de Haciendas Locales enumera sus motivos o causas. Ya hemos dicho, que no todos le son particulares, teniendo algunos comunes con los que corresponden a los otros reclamantes, pero, y antes no lo dijimos, a pesar de algunos comunes, es natural que la razón de la presentación sea distinta, por lo que el motivo común se matiza subjetivamente en función de quién sea el reclamante. Basta que sea un propietario para que la reclamación motivada por la exclusión, sea referida a la exclusión de otros propietarios.

Los motivos no tienen otro objeto que contrastar la validez de los distintos elementos integrantes del expediente, y en particular, los que presentan carácter cuantitativo o estrictamente económico. No todos resultan igualmente correctos, como el relativo a la exclusión de otros propietarios que tiene su base en que los reclamantes, que también son propietarios pero al mismo tiempo contribuyentes en concepto de cont. especiales, consiguieran que los excluidos "obtuvieran beneficio de las obras instalaciones o servicios", ya que debería haberse concretado tal beneficio exclusivamente al "aumento de valor" y no al general, que aparece en tan amplia formulación.

En cualquier supuesto, los motivos de reclamación de esta clase de interesados tienen una nota común, y es la de que con ellos, los que estos persiguen es un interés particular, la reducción de su cuota, ya que es el mismo efecto el que con cualquiera de ellos se consigue. Ya se reclame contra la propia inclusión, ya se reclame la exclusión de otros propietarios, o la cantidad que el Ayuntamiento acuerde repartir, o la estimación del incremento, o la tasación o avalúo por el Ayuntamiento de sus aportaciones y auxilios, lo que se está reclamando es contra la cuota individual, contra la liquidación que se le ha girado, ya que todas estas reclamaciones repercuten de algún modo en dicha cuota, por lo que parece redundante la tipificación de un motivo en particular que tiene por objeto precisamente ese: reclamar contra "las cuotas individuales fijadas" (ap.g) del art. 32). La formulación en plural es asimismo confusa y casi desbarata toda la armonía de los anteriores apartados, ya que si realmente lo que hace cada reclamante es proteger su interés, ¿qué interés suyo defiende con la reclamación contra las cuotas individuales fijadas? Si ninguno de los motivos anteriores pueden servirle de base o justificante para su reclamación, ¿cómo podrá reclamar contra "las cuotas individuales fijadas"? La expresión plural parece aludir a un cierto apoderamiento tácito que se establece entre todos los propietarios sometidos a las cont. especiales, pero para ello sería preciso que constituyeran una especie de comunidad, lo que no es cierto; al alegar los anteriores motivos, cada uno de ellos está incidiendo en la cuota que se le ha asignado, y por rebote, en las que se han fijado a los demás. Pero es sobre los motivos que han servido de antecedente en el cálculo de las cuotas individuales; no tiene justificación alguna tipificar independientemente como motivo de impugnación a las cuotas cuando no se ha podido hacer ninguna otra reclamación, o no ser que se hubiera incurrido en algún error matemático, que siempre podrá ser recogido y que no tiene por qué originar una especial reclamación.

En cambio regula por separado el Reglamento de Haciendas locales, un motivo que no debería tener tal regulación, ya que debería englobarse o al menos agregarse a la reclamación sobre el incremento de valor. Nos referimos al supuesto del art. 34 que contempla la reclamación "contra el valor asignado a una finca antes de la mejora", lo que presupone indirectamente una reclamación contra la estimación del aumento de valor (recuérdese lo que hemos dicho al enjuiciar este requisito del expediente). Aparte de la impropiedad terminológica, o al menos, la falta de coordinación terminológica que el Reglamento revela, hablando en este caso de "mejora", cuando debería haberlo de las obras e instalaciones, es visible que de este art. 34 nada se deduce sobre si estamos ante un motivo independiente de reclamación, aunque parece serlo por la regulación autónoma, cuya única base es la posibilidad de ser presentada tanto por el propietario, como por un extraño o sea, por un contribuyente de cualquier otro gravamen municipal-.

Solo es respecto de esta reclamación sobre la que el Reglamento de Haciendas Locales contiene especiales medios de prueba,dejando a todos los demás en el aire,medios de prueba distintos según quién sea el reclamante,si el propietario, o un extraño,que sin embargo,es "interesado" a los efectos del procedimiento.Ese medio de prueba es el pericial.

Junto a todas estas reclamaciones que se reúnen en función a sus efectos,ya que deben de ser resueltas,se alza la reclamación contra el incremento de valor,cuya tramitación se suspende hasta que que no terminen las obras,la instalación que ocasiona el devengo de las cont.especiales. Tanto la regulación de esta reclamación como los efectos asignados a la misma son excesivos,hasta el punto de que no resulta difícil imaginar múltiples reclamaciones apoyadas en este motivo,presentadas solo para liberarse al momento momentáneamente con el pago de las cont.especiales,imputando la carga que tal falta de pago supone al mismo Ayuntamiento,lo que a su vez puede repercutir en futuros expedientes como en el mismo del que forma parte la estimación impugnada.Creemos excesivo el recelo que sobre la estimación municipal revela esta suspensión,como exagerada la tutela de los intereses particulares,siendo una manifestación más en que una norma descuida el equilibrio de intereses que la deben servir de guía.Resulta excesiva la posición purista de la norma en orden a la fijación comprobada del aumento de valor,con unas consecuencias que no parece ha medido,ya que si tanto solo haya una reclamación como si hubiera varias,pueden producirse unos efectos en cadena,perjudiciales para la buena marcha de la financiación que vienen a cubrir con su recaudación las cont.especiales,y también,sobre el mismo expediente.

"Cuando la reclamación versare sobre el incremento de valor-dice el art.36-una vez admitida se suspenderá toda tramitación hasta que terminen las obras....y el Ayuntamiento tase nuevamente las fincas con intervención del propietario.

-
- 3.El incremento resultante de la comprobación de valores podrá ser
- a)menor que el calculado...en cuyo caso,la cuota del propietario reclamante se rebajará proporcionalmente sin aumentar las demás,
 - b)mayor que el calculado,en cuyo supuesto se aumentará proporcionalmente la cuota primitiva y el excedente beneficiará a los demás propietarios interesados,si el coste de la obra se satisficere íntegramente con el importe de las cont.especiales y en otro caso,corresponderá al Ayuntamiento".

Estos incrementos resultantes de la comprobación de valores son consecuencia de la resolución del T.E.A.P. motivada por el desacuerdo o discordancia entre la valoración dada por el propietario y el nuevo avalúo del Ayuntamiento.Fijémonos solo de momento en la solución si es menor:rebajar la cuota del reclamante,sin variación para las demás.Con lo primero,el Ayuntamiento no hace más que acatar la ejecución de una resolución,pero con lo segundo,se excede en tal cumplimiento,pudiendo inculcar otros preceptos legales.

Es cierto que tal solución puede venir motivada por la misma situación del expediente, ya que es absurdo pensar que los contribuyentes que hayan demostrado su conformidad y abonado sus cuotas, puedan quedar sujetos a las vicisitudes que pueden experimentar aquellas cuotas que han sido objeto de reclamación por la vía de impugnar el incremento de valor que les sirvió de base, pero también lo es que la financiación en el porcentaje ilegalmente señalado para el costeamiento de las obras resulta frustrada con el agravante de que se crea una situación sin fácil salida como es la de una pérdida de ingresos previstos, que en su día se fijaron, pero que no llegarán a recaudarse en el concepto en que se previeron.

Aunque el incremento de valor figura como motivo común para los dos reclamantes, la suspensión de la tramitación parece solo es aplicable a la reclamación presentada por el propietario, ya que en la solución prevista solo se alude al "propietario reclamante" y solo se está pensando en él-incluso se prevé su intervención directa-. Todo esto es deducible, puesto que el precepto no lo dice y debería decirlo, ya que su encabezamiento es por ello equívoco: comienza en forma genérica aludiendo a que cuando la reclamación versare sobre el incremento de valor, pero luego está implícitamente refiriéndose al propietario, identificando ambos términos-propietario y reclamante-, por lo que de hecho excluye la posibilidad del reclamante no propietario, y por consiguiente, que cuando el reclamante contra el incremento de valor fuera uno de los del nº2, del art. 31, no se suspenderá su reclamación. La solución, ya citada, aunque discutible, como vemos, viene a confirmar no obstante, nuestra anterior objeción a la actual autonomía del motivo de impugnación consistente en las cuotas individuales fijadas, ya que al igual que los demás motivos de impugnación, en definitiva con ellos lo que se ataca son tales cuotas, pero a través del instrumento adecuado, es decir, a través de los elementos que han preeterminado tales cuotas, ya que estas son el sumando de una serie de factores, contra los que hay que dirigir la reclamación, si se quiere que aquellas se modifiquen, por no hallarse conforme.

reclamaciones presentadas por los contribuyentes por cualquier gravamen municipal:

Tras su consideración de valedores del bien público así como de vigilantes de la rectitud administrativa en la tramitación de las expedientes de cont.especiales, cualquier contribuyente por cualquier gravamen municipal de los que tengan el carácter de subsidiarios respecto de las cont.especiales podrá presentar unas reclamaciones basadas en cualquiera de los motivos enunciados en el art. 33. Ya hemos dicho que resulta excesivo concebir como titulares del mismo interés a estos, que a los anteriores. Si se observan los motivos de impugnación puede verse cómo en ellos nada afecta al reclamante, y si en cambio, a la recta aplicación de las normas relativas a las cont.especiales. Si las reclamaciones son admitidas, los que van a sufrir los efectos no van a ser los reclamantes, sino los contribuyentes sometidos ya a las cont.especiales.

Realmente estas reclamaciones cumplen un papel parecido al que podría desempeñar una especie de información al público, dentro de la cual, cualquiera pudiese presentar las objeciones o aclaraciones que estime convenientes para la mayor corrección y perfección del expediente, ya que reclamaciones solo deberían admitirse procedentes de los que tengan o puedan tener algún interés directo afectado. Cualquier contribuyente por cualquier otro gravamen municipal podría reclamar, o mejor aún, podría presentar las aclaraciones que estimare convenientes, pero solo el sometido a las cont. especiales estaría facultado para presentar reclamaciones contra el respectivo expediente; ya hemos dicho que igualar los intereses de ambos, por la vía de la igualación de sus reclamaciones resulta equivocado. Luego si el origen del error está en la equiparación de las reclamaciones, deberían rectificarse manteniendo el carácter para unas y dando a otras la condición de simples escritos. Creemos que el legislador no ha deslindado intereses tan distintos, quedándose en el umbral de la distinción pero sin entrar a fondo en sus consecuencias, ya que los separa, pero luego los confunde en el reconocimiento de las mismas posibilidades impugnatorias. Admitiendo tantas reclamaciones no hace más que complicar la misma terminación del expediente, como la misma resolución. Otro handicap, artificialmente creado por la misma norma, en contra de la flexibilidad y rapidez del mecanismo de las cont. especiales.

Resulta extraño que la norma que ha condicionado las posibles reclamaciones de estos reclamantes, les reconozca a pesar de tal condicionamiento, luego los mismos derechos; el art. 31 admite que cualquier contribuyente por cualquier otro gravamen municipal pueda reclamar, pero:

"...siempre que la cantidad que hubiere sido acordada repartir entre los interesados fuere inferior al coste de las obras, instalaciones o servicios".

De los dos criterios orientativos para el reparto de las cont. especiales por aumento de valor, tipificados en el art. 467 de la L.R.L-90% del aumento de valor y coste total de las obras-solo se ha elegido este último, pero conviene precisar que aún eligiendo uno, este no pierde su carácter de límite, o sea, que no todas las expedientes tendrán unas cont. especiales que sufraguen la totalidad del coste de las obras, sino que este coste juega como límite o tope, lo que es muy distinto de que en todas las expedientes de cont. especiales por aumento de valor, se impondrán aquellas en una cantidad igual a la del coste total. Solo si así fuera, es cuando estos otros contribuyentes podrían presentar reclamaciones, lo que no puede ser más arbitrario (subrayemos que en el texto manejado del artículo transcrito solo se habla de "coste" cuando es evidente que quiere referirse al "coste total", "C2 de la Administración Local y del Urbanismo", prof. G2 de Enterría, pág. I.134) Cabría pensar que el supuesto previsto será el menos frecuente, por lo que la posibilidad de reclamaciones disminuirá en la misma propor-

ción. El ámbito de actuación de esta clase de reclamaciones será forzosamente menor por esta condición.

supuesto del expediente de cont. especiales por beneficio especial:

Siguiendo los mismos epígrafes, en este expediente se presentan las siguientes variaciones: sobre el plazo, se suman los de exposición con el de presentación, de modo que en este, es un solo plazo, de 23 días, durante el cual los interesados podrán presentar sus reclamaciones. Días hábiles, sin más solución de continuidad que los inhábiles o feriados que entre ellos haya; disminuyen los riesgos de la extemporaneidad, en función de tal agregación. Quiénes podrán presentar reclamaciones y por consiguiente quiénes son considerados frente al expediente, recibe una nueva redacción aunque tan equívoca como en el caso anterior por lo siguiente:

- porque el art. 40 señala expresamente que durante el indicado plazo, el Ayuntamiento deberá admitir "las reclamaciones de los interesados", sin ninguna otra precisión;

- inmediatamente alude a que podrán presentar reclamaciones los contribuyentes "...llamados a contribuir especialmente...", y más adelante, en el art. 42, se dispone que los contribuyentes a que se refiere el nº 2, del art. 32, podrán también reclamar, por lo que una primera duda sobre el alcance de quiénes serán los interesados, desaparece, pero con el agravante de haber creado la duda.

Serán por tanto interesados, tantos los llamados a contribuir especialmente cuanto los contribuyentes por cualquier otro gravamen municipal, si bien éstos solo lo serán con una condición parecida a la ya vista, aunque más correctamente redactada:

"Si las contribuciones especiales no hubieren de cubrir la cantidad máxima autorizada por las disposiciones de este capítulo ..."(art. 42).

Los motivos de reclamación son adaptación de los ya vistos, pero con una particularidad: así como en los anteriores el más destacado que particularizaba la respectiva reclamación era el relativo a la estimación del incremento de valor, entre los citados entre el art. 41 y 42, no hay ninguno referente al "beneficio especial" en función del cual, unos pagarán cont. especiales, y otros, defenderán los derechos del Ayuntamiento a su cargo. O sea, hay un auténtico vacío en torno a la posibilidad de discutir la existencia del beneficio en virtud del cual nace la obligación de pago de una cont. especial. Es esta la principal y más destacada diferencia que en cuanto a tales motivos se establece en el Reglamento de Haciendas Locales según se trate de expediente por aumento de valor y por beneficio especial. Esta ausencia justifica la concepción presuntiva de dicho beneficio, ya que mentado todo el expediente sobre su existencia, será esta indiscutible, de modo que ninguna reclamación podrá presentarse sobre su falta, apareciendo como un dato indiscutible e inimpugnabile.

naturaleza de las reclamaciones:

Tanto en el art.30,2 como en el 40 del Reglamento de Haciendas Locales, se habla de "reclamaciones" sin ningún añadido, mientras que en los arts.32 y 41 se omite tal expresión y en su lugar, se indica que "...los interesados...podrán impugnar..."; en los arts.34,35 y 36 se reitera la expresión reclamación y reclamante, para hacerla sinónimo de interesado. Dado que el término "reclamación" tiene un sentido jurídico-administrativo, conviene ver en cuál de ellos, es empleado en el Reglamento de Haciendas Locales, y en caso contrario, si su empleo tienen alguna justificación.

Antes de nada, conviene establecer una premisa: la reclamación se produce contra un expediente, pero un expediente incompleto, ya que nada se dice de que haya sido aprobado por autoridad competente alguna, ni tampoco que haya merecido la conformidad de algún órgano tutor o de control. Completado el expediente, en el sentido del art.276 del Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, aún cuando le falte la resolución que le cierre, se expone al público y se admiten las reclamaciones que contra el mismo puedan presentarse. Dicho esto, el paso siguiente es preguntarse por su naturaleza: al encontrarnos en la vía administrativa, las reclamaciones tienen que ser de una de estas dos clases: administrativas o económico-administrativas. El Reglamento, insistimos, no las califica, como tampoco señala el órgano que ha de resolverlas, o no ser en algún caso específico. Si a esto, añadimos la equiparación de todas las reclamaciones, sin distinguir clases de interesados, tendremos un nuevo elemento que complica la situación confusa de la normativa vigente. Se nos impone un análisis detallado de los textos reglamentarios, para poder extraer alguna conclusión.

Por de pronto, las reclamaciones, se nos dice, "...se presentarán ante el Ayuntamiento..." o "...deberán ser admitidas por éste...", pero luego, cuando esas reclamaciones fueran "contra el valor asignado a una finca antes de la mejora..." (art.34) es cuando se contiene una alusión al Tribunal Económico-administrativo provincial, lo mismo que cuando versare sobre el incremento de valor, y si no hubiere acuerdo entre el propietario-reclamante y el Ayuntamiento (art.36,2.). Salvo estos casos, parece que el órgano competente en la resolución de estas reclamaciones, es el mismo que ha tramitado el expediente, si nos atenemos únicamente a las normas que estamos examinando. En esas dos salvedades, hay que hacer una aclaración: en la primera, aunque no se diga, se está presuponiendo el "desacuerdo" entre el particular reclamante y el Ayuntamiento, ya que aún no citándole, le está implicando al facultar a dicho tribunal al nombramiento de un tercer perito, como base para dilucidar ese desacuerdo previo y anterior. Pero el Reglamento no lo dice; repetimos, se deduce. En el otro caso, más claramente indica que en caso de desacuerdo, intervendrá dicho Tribunal.

Luego si la actuación del T.E.A.P. se está justificando por anterior desacuerdo, significa que el papel del mismo es arbitral; un arbitraje de oficio, al que deberán sujetar sus diferencias, pero, la intervención de dicho órgano no viene exigida ni postulada en función de sus mismas características, sino por una expresa apelación reglamentaria. Dicha intervención no es subsumible en ninguno de los supuestos que su Reglamento de procedimiento de reclamaciones económico-administrativas, de 1.959, enumera como de su competencia. Por lo tanto, una cosa queda clara: no se trata de reclamaciones económico-administrativas, en estos casos, en que por intervenir el T.E.A.P. podría haber algún indicio para tal calificación.

Tampoco lo son las demás reclamaciones, por cuanto ninguno de los motivos de reclamación pueden juzgarse como de aplicación de las cont. especiales; aparte de que no podrían serlo, por cuanto para ellos no está prevista la intervención del órgano anteriormente mencionado. Son reclamaciones sobre diversos extremos del expediente tramitado, que se presentan ante el Ayuntamiento, y que por este son resueltas, o al menos, admitidas. Si ahora volvemos al tema de los motivos, veremos que su variedad, y sobre todo, su conexión con distintos extremos del expediente, nos lleva a creer que se tratan de "reclamaciones sui generis", sin encaje en ninguna de las categorías clásicas del Dº Administrativo, y en particular, de las administrativas y económico-administrativas. Son reclamaciones administrativas, por presentarse ante un órgano administrativo, pero no lo son en cuanto tienen plazos particulares de presentación, se apoyan en las alegaciones más diversas y se interponen por los interesados más dispares entre sí -o los propios sometidos a las cont. especiales o personas que bien pueden calificarse de "terceros"- . Son reclamaciones que no tienen por objeto un solo acto administrativo, sino todo un expediente, que como es bien sabido, se compone de una "constatación de actos" como señalaba Alessi. Son reclamaciones a su vez multiformes, cuando al no estar prohibido, es posible que su contenido como tales reclamaciones, se integre de "varias", o sea, que con una reclamación se impugnen distintos extremos del expediente, y se aleguen por tanto, algunos -incluso, todos- los motivos de impugnación así citados por los arts. 32, 33, 41 y 42 del Reglamento de Haciendas Locales. Si no se hubiera dado un sentido tan restringido al recurso de queja, diríamos que nos encontramos ante unas reclamaciones de "queja", ya que con ellas se pretende hacer ver al órgano tramitador del expediente, los vacíos, omisiones, errores o faltas en que ha incurrido en su labor. Serían a manera de "quejas" por los interesados sobre la tramitación de un expediente. Salvo en una de las dos excepciones citadas, en donde la reclamación, resuelta por el T.E.A.P. tiene un importante efecto sobre la cuota del reclamante, y por tanto, sobre su obligación de pago.

¿Qué juicio crítico nos merece esta regulación? Casi, ninguna, por cuanto lo existente no puese merecer ese nombre: "regulación". El Reglamento cae en el error continuamente multiplicado de toda la normativa dedicada a las cont.especiales. Se empieza en establecer particularidades, pero sin terminirlas; se empeña en marcar diferencias con el régimen jurídico general y común, pero sin confirmarlas. Construye un expediente, construye unas reclamaciones, sin hacer ninguna calificación precisa, ni mucho menos, técnica. Todo es indeterminado e impreciso, fuente de desazones tanto para los mismos órganos administrativos como para los interesados afectados. El legislador quiere particularizar, pero no termina por conseguirlo, al dejar su labor a mitad y a veces al principio del primer paso.

La escasa doctrina que hay sobre el particular muestra las mismas preocupaciones; así, Cuéllar Bassols, en su trabajo sobre "la imposición, liquidación y ordenación de las cont.especiales"-publicado en el Boletín Informativo del Cuerpo Nac.de Secretarios de Administración Local-, afirma lo siguiente:

"La reclamación se reduce a un trámite más, necesario para la generación del acto administrativo. La reclamación no tiene más alcance que el que puede resumirse en la locución francesa de "pour parler", y es anterior y previa, a la resolución definitiva o al acto administrativo perfecto".

"Y las complicaciones aumentan, si tenemos en cuenta que el Reglamento de Haciendas Locales emplea una terminología confusa;;;...; que la simultaneidad de los acuerdos es lugar a nuevas ambigüedades y que entre los documentos impugnables o reclamables, algunos se refieren a la aplicación y efectividad de la exacción...y otros, al acuerdo de imputación..."

"El Reglamento de Haciendas Locales por otra parte-y esto viene a aumentar el confusionismo-omite totalmente el trámite - que debe darse a las reclamaciones que se formulan en base de los citados artículos 30 y 40..."

También, Gaja Molist, citado por el anterior, señala:

"La reclamación equivale a un trámite de audiencia de los interesados (en oposición al recurso que ya es un acto de impugnación). La reclamación tiende a evitar errores administrativos en que haya podido incurrir la entidad pública al formar el expediente, aunque en la práctica, los interesados la utilizan sobrepasando el ámbito de la misma, para plantear cuestiones de interpretación jurídica, materia ésta, que en perfecta ortodoxia ha de reservarse a los Tribunales mediante los recursos pertinentes".

Al ser una normativa específica, con tantas particularidades, surge el problema de hasta qué punto puede serle aplicable subsidiariamente las previsiones del régimen jurídico común, o si habrá que rellevar las lagunas, por la vía de la interpretación compensatoria, extensiva o analógica, considerando que las mismas particularidades reconocidas llevan al reconocimiento de soluciones también particulares para todas aquellas cuestiones no contempladas directamente: plazos, para la resolución, órganos competentes para esta, etc.

Aplicación subsidiaria de la L.R.L.?

Ante estas lagunas, se impone esta pregunta; si para contestarla acudimos a la L.R.L. nos encontraremos con lo siguiente: un art. 722 que dice así:

- "Los acuerdos de imposición de exacciones, juntamente con las tarifas y Ordenanzas aprobadas, se exponerán al público por quince días, durante los cuales se admitirán las reclamaciones de los interesados legítimos.
2. Las Corporaciones publicarán los anuncios de exposición en el "Boletín Oficial de la Provincia".

Citado y transcrito ya el art. 30 del Reglamento de Haciendas Locales, su comparación con este ofrece evidentes diferencias, destacando el carácter más técnico y completo del precepto legal que del reglamentario (por la mera referencia a "interesados legítimos"). Sin embargo, la apariencia entre ambos textos, puede inducir a la similitud o a establecer entre ellos ciertas relaciones e incluso alguna identidad; para combatir tal apariencia, conviene observar algo muy importante, como es que el precepto legal habla de "acuerdos... y ordenanzas, aprobadas", lo que no se dice en el art. 30. Caben dos opciones: entender que el expediente, al exponerse en público, ha sido aprobado, aunque así no se diga expresamente por el Reglamento, o que no lo ha sido, y en cambio lo será, una vez expuesto al público y finalizado el plazo de presentación y admisión de reclamaciones.

Si elegimos la primera opción, tendremos lo siguiente: el expediente, como tal expediente está formado por una serie de documentos, que reflejan acuerdos o que son de ellos consecuencia, pero es un simple agregado, cuya validez depende de la misma validez de los actos de que proceden; el expediente recoge la cantidad a repartir, pero esta es fruto de un acuerdo; el expediente recoge la cuota individual asignada, pero ésta está obtenida como efecto de una operación ajena al expediente, y así podríamos seguir, de tal forma que cuando el expediente se completa con la incorporación del último de los elementos citados en el Reglamento, el expediente está aprobado al estarlo sus elementos integrantes. El resultado sería un acto completo y perfecto, que se identificaría con lo que se contempla en ese precepto legal. Pero y aquí surgen los inconvenientes: el expediente para estar completo, ¿no requiere una declaración en tal sentido? ¿no será tal declaración, su aprobación?

Podría plantearse una variedad de la anterior opción: el expediente es aprobado por el órgano competente en su tramitación. Entonces el supuesto sería idéntico al del art. 722 de la L.R.L.: como según el art. 18 del Reglamento de Haciendas Locales, hace las veces de Ordenanza, en ausencia de ésta, el supuesto es totalmente idéntico. Podría aplicarse el art. 723:

"Terminado el plazo de exposición, las Corporaciones locales remitirán a la Delegación de Hacienda, las Ordenanzas de exacciones, acompañando en su caso, las reclamaciones que contra ellas o contra los acuerdos de imposición se hubieran presentado".

Si las Ordenanzas no existen y el expediente hace sus veces, la aplicación de estos preceptos creemos que es indiscutible; entonces la subsidiariedad deja de serlo, para convertirse en principal aplicación. El expediente con sus reclamaciones es remitido al Delegado de Hacienda, para aprobación tanto de una como resolución de las otras. Naturalmente, que el expediente debe ser aprobado previamente por el órgano competente en su tramitación, excepto que las reclamaciones versen sobre el valor asignado a la finca antes de la mejora y a la estimación del incremento de valor, que en cualquier caso, deben resolverse por el T.E.A.P. Ni aún en tales supuestos, es posible formular una regla general: la existencia de excepciones desbarata toda tentativa de formulación de reglas generales. No obstante, la similitud establecida entre los expedientes y las Ordenanzas fiscales, cuando falte o no exista una Ordenanza reguladora de las cont. especiales, impone la aplicación de los arts. 722 y 723 de la L.R.L., a pesar de la existencia de excepciones importantes. Excepciones que suscitan el problema de su validez, ya que no tienen respaldo legal alguno; de hecho nos atreveríamos a exponer una sugerencia y es que la existencia autónoma de estas excepciones está pensada para cuando haya una Ordenanza y al tener el expediente una vía propia, también la tengan algunas de sus reclamaciones. Solo para ahí serían válidas los preceptos reglamentarios estatuyentes de las citadas excepciones (arts. 34, 35 y 36 del Reglamento), por lo que cabría argüir que estando en el supuesto anterior, todas las reclamaciones serían elevadas al Delegado de H., para su resolución.

En cambio, si las Ordenanzas existen, el expediente y sus reclamaciones deberán seguir la misma marcha que aquellas, y por tanto, deberán aplicarse subsidiariamente, las soluciones previstas en los citados artículos. La respuesta a esta pregunta, está condicionada por otra anterior: ¿se requerirá aprobación del Delegado de H., del correspondiente expediente, aún existiendo Ordenanza reguladora? Como esta pregunta la hemos planteado en otro lugar, la solución que la demos condicionará la respuesta a la primera: si sostenemos la respuesta afirmativa, entonces junto al expediente, habrá que remitir las reclamaciones; si sostenemos la negativa, entonces el mismo órgano municipal aprobará-resolverá-las reclamaciones, lo que se confirmaría por la vía indirecta de exigir expresamente la intervención de un tercer órgano, como es el T.E.A.P. para la resolución definitiva de determinadas clases de excepciones (arts. 34, 35 y 36 del Reglamento de Haciendas Locales). Recordamos que estas excepciones presuponen una primera resolución del órgano municipal-solo si hay desacuerdo entre él y el particular reclamante se acude a dicho tribunal-. Nos inclinamos por esta última posición, por ser más conforme con la autonomía de las Corporaciones locales, y por tanto, frente al precepto de los dos autores mencionados. Es aquí donde hay que ayudar a la autonomía normativa del Reglamento, que si establece unas reglas particulares, no es para que ante cualquier vacío o incompletud, se acuda sin más a la salvación por la vía de la aplicación legal supletoria.

No obstante, cabría alguna duda en función del art. 1º del Reglamento de Procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por Decreto de la Presidencia del Gobierno, de 26 de noviembre de 1959 que establece:

"2. Se entenderá por reclamación económico-administrativa, la que se deduzca en relación con las materias siguientes:

e) Aplicación y efectividad de las exacciones de las Haciendas locales, sus presupuestos y demás materias determinadas como reclamables de la Ley de Régimen Local".

En virtud de este sibilino precepto, podría decirse que todas las reclamaciones a que se refieren los artículos del Reglamento de Haciendas locales que estamos estudiando, serían "económico-administrativas", lo que podría confirmarse por la vía complementaria de que justamente es el T.E.A.P. el único órgano a que dicho Reglamento alude para la resolución de algunas de ellas, por la especialidad que en su resolución se contempla; en las demás no se necesitaría tal alusión, por la aplicación de este precepto. La formulación del art. 1º es tan amplia que viene a ser como una cobertura a la que colmar el posible vacío de órganos competentes en materia de reclamaciones contra actos de las Corporaciones locales, no solo en materias financieras, ya que es evidente que esas "demás materias" se contraponen o al menos se diferencian, por exclusión, de las que previamente enuncia: las exacciones y los presupuestos locales. Conforme a este precepto, podría asimismo decirse que los T.E.A.P. serían los órganos competentes en las reclamaciones de todas clases contra actos de las Corporaciones locales, siempre que no estuviesen atribuidos expresamente a otro órgano.

Ahora bien, nosotros hallamos un límite frente a esta pretensión de aplicación general y extensiva, dado que el precepto habla de la "Ley de Régimen Local", por lo que ante el silencio legal, y ante el mismo rango que tiene el Reglamento de Haciendas locales, no podría postularse ni la calificación indiscriminada y casi en bloque a todas las reclamaciones contra los expedientes de imposición de cont. especiales, como "económico-administrativas", ni la intervención resolutoria del T.E.A.P. como único órgano competente para ello. Contra esta, podría señalarse que al ser el Reglamento ejecución de la L.R.L. lo que esta ha dejado expresamente de indicar como "reclamable" no quiere decir que no lo sea, como lo probaría la norma reglamentaria por lo que entraría en sentido amplio en la previsión legal, y por consiguiente, en la vía económico-administrativa, según el indicado precepto 1º del Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas.

Si calificamos de reclamaciones económico-administrativas, penetráramos en las reglas relativas a su interposición, es cuando encontráramos alguna dificultad sobre tal calificación: en sentido amplio, las reclamaciones no pueden dar lugar a actos de gestión, ni su resolución puede incluirse entre tales actos (art. 2 del Reglamento de Procedimiento). El art. 35 de-

termina quiénes puecen "promover las reclamaciones", figurando en primer lugar "aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos, resulten afectados por el acto administrativo de gestión". Habría que preguntarse, llevando este párrafo, al punto que estamos examinando, quiénes serían estos interesados legítimos, directos y personales, cuando del análisis anterior, hemos deducido tan^{la} confusión reglamentaria en orden a su conceptualización de quiénes serán los "interesados"-sin ninguna otra calificación- y a cuál es el acto contra el que se reclama así como el motivo de impugnación por el que se reclama. Tampoco es aplicable la misma forma de iniciación (art. 94, I y 2, del Reglamento de Procedimiento).

Realmente el Reglamento de Procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, de 1.959, no hace más que ejecutar el mandato de la L.R.L. siguiendo los criterios de ésta, como se ve en relación con el art. transcrito:

art. 727: "1. Las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones tendrán carácter económico-administrativo, a los efectos del procedimiento y podrán ser interpuestas

...."
"3. Siempre que el acto administrativo sea de la competencia de la Corporación, y en los demás casos expresamente previstos en esta ley, sin perjuicio de disposiciones especiales, entenderá el Tribunal Económico-Administrativo provincial."

Más la ley se cubre y llena en su contenido con el referido Reglamento de Procedimiento, y por tanto, con todos los requisitos por éste establecidos en orden a la configuración estructural y formal de la reclamación económico-administrativa-plazo de presentación, legitimación activa, objeto de impugnación, etc-que no se cubren por esas reclamaciones a que se refiere el Reglamento de Haciendas locales, en su regulación del expediente de imposición de cont. especiales, que tienen en la misma ley acogida y reconocimiento ya que esa breve inserción de "sin perjuicio de disposiciones especiales" puede ser una referencia implícita a esta normativa especial de este Reglamento.

Al final, la aplicación subsidiaria tanto de la L.R.L. como del ordenamiento complementario representado por el Reglamento de Procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, queda muy matizada, tanto en función de las propias particularidades que presenta la materia contemplada, como de su reconocimiento indirecto, a través de fórmulas más o menos expresas incluidas en aquellos textos. En cualquier caso, se completa el cuadro legal, emergiendo unas reclamaciones que no tienen encaje en ningún modelo clásico, pudiendo calificarse ampliamente de "reclamaciones extravagantes", por emplear una terminología muy del uso actual, alusiva tanto a la singularidad que en si mismas presentan, como a la singularidad que ofrece su normativa, como si el legislador hubiere querido aprovechar la técnica de las cont. especiales, para introducir una cuña revolucionaria, dentro de su propio esquema.

La Jurisprudencia que podemos encontrar sobre este punto, es bastante escasa, y enteco caso, fragmentaria, o sea, que no responde ni se enfrenta directamente con el problema. Como más aproximada, podemos citar la sentencia de 15 de abril de 1.946, recogida por G. del Valle Yanguas, en su obra sobre "Derechos y tasas. Contribuciones especiales" (I.E.A.L.I. 948), donde resuelve sobre la prescripción alegada por el reclamante de su obligación de pago de las cont. especiales, alude de pasada al tema tanto del expediente, como de las reclamaciones, siendo el objeto concreto de la que dió lugar a esta sentencia, las cuotas fijadas por apertura de una calle:

".....como aquellas contribuciones que cesaron definitivamente li-
quidadas, con valoración de fincas y señalamiento de las cues-
tas, por acuerdo de 4 de junio de 1.925, del que se dió noticia
en el Boletín Oficial de la Provincia, del día 15 del mismo mes
y año, y no aparece que desde entonces el Ayuntamiento haya -
practicado alguna gestión encaminada a la efectividad de las
exacciones que fuera públicas y notificadas a los contribuyen-
tes, hasta que en el Boletín Oficial de la Provincia de 9 de
diciembre de 1.932, se publicó el acuerdo de poner al cobro las
contribuciones referidas.....por tratarse de contribuciones y
liquidadas, el término ha de computarse a partir de la fecha
en que se hizo pública el acuerdo de liquidación...
"Que, discutida también en el expediente y en el pleito, la nu-
lidad o validez del procedimiento seguido para la determina-
ción de las cuotas, debe notarse este respecto que son de es-
pecial cumplimiento, para obligada garantía de los contribuyentes,
las prevenciones del artículo 357 del Estatuto Municipal, para
que mediante el examen de la minuciosa documentación que dicho
precepto puntualiza, estén los interesados en condiciones de ap-
preciar la legitimidad en su concepto y en su cuantía del co-
bro que se les impone y exige...y según consta en la certifi-
cación...autorizada por el Secretario del Ayuntamiento...la
documentación puesta de manifiesto a los contribuyentes en vi-
tua del anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provin-
cia...Pues el padrón comprensivo del reparto de dichas contri-
buciones especiales, como consecuencia del acuerdo de cobro de
las mismas, aceptado por la Corporación, documentación que cons-
tituía en concreto el expediente a que se refería dicho anun-
cio, en virtud de que...había tenido su ingreso en el Tribunal
Provincial de lo contencioso-administrativo, el expediente ge-
neral de las obras de urbanización...siguiéndose manifiesta-
mente del texto de esa certificación la inobservancia del man-
dato expreso de dicho art. 357, lo cual por hacer imposible el
conocimiento justificado de la liquidación total de las obras
y la exacta proporcionalidad en la determinación de las cues-
tas individuales, envolvía un vicio de nulidad que no se cona-
nosta con la alegación de haber remitido el expediente genera-
l al Tribunal de lo Contencioso, pues aparte de que correspondía
al Ayuntamiento obviar las dificultades obstativas a la publi-
cación, esta es siempre básica e ineludible para los efectos de
la virtualidad del expediente..."

La sentencia es interesante por diversos extremos: porque delimita
el contenido de la publicación, o si se quiere, de lo que se expone al pú-
blico, que no puede ser solo un censo de contribuyentes sin todo el expen-
diente, obligación de la que no se libera el Ayuntamiento, ni siquiera como

en caso tan justificado como el de autos, en que parte sustancial se había remitido el Tribunal de lo Contencioso; también porque parece separar entre la publicidad del expediente con reclamaciones sobre él, del acuerdo de pago, notificado a título individual, y con plazos de recurso a contar desde tal fecha, de forma, que por exclusión, el expediente objeto de publicación y publicidad, así como sus reclamaciones, aunque con trascendencia, por sus propios defectos - sobre todo en aquel es el acto y momento a partir del cual nace la obligación de pago, y por tanto, la posibilidad de su prescripción, a no ser que se presenten las correspondientes reclamaciones. Aunque sobre la vigencia de disposiciones ahora inaplicables, como el Estatuto Municipal de 1.924, y aunque demasiado esquemática, la sentencia es válida como precedente: el expediente se ve como un acto perfecto y completo, sobre el que los reclamantes pueden levantar sus impugnaciones. No califica ni éstas aunque indirectamente lo hace, al girar sobre un acto completo, que contiene el señalamiento de las cuotas, y por tanto, la determinación de la obligación de pago. Solo se oscurece por su referencia a un acuerdo posterior de puesta al cobro, que se alega por la Corporación como el momento decisivo para el nacimiento de la obligación citada y que se menciona por la sentencia, sin sacar conclusión alguna, aunque admitiendo su viabilidad, por silencio. Parece que se establece un nexo de causalidad entre el expediente y tal acuerdo de puesta al cobro como también se establece entre la publicación de aquel y la notificación del segundo.

Algunas resoluciones de los T.E.A.P. se mueven en terreno parecido, y así la resolución del tribunal de Córdoba, de 28 de abril de 1.969 (rec. 339/68) declara nulo el acto de ejecución-liquidación de cont. especiales objeto de notificación personal - al haberse producido sin estar completo el expediente y principalmente sin haber recaído sobre el mismo la aprobación del Delegado de Hacienda. Esta resolución, como la totalidad de precedentes de los referidos órganos, es partidaria de una interpretación normativa en un sentido bastante centralista, que prueba los riesgos tanto de su intervención como del vacío legislativo, y que va contra el parecer de algunos autores que como Del Valle sostienen la naturaleza jurisdiccional de los mismos, a pesar de la condición funcional estatal de sus miembros por considerar que en su actuación se olvidan de ella y actúan como verdaderos, imparciales y neutros jueces (opinión expuesta por el autor en sus clases del Instituto de Estudios de Administración Local). El T.E.A.P. tiene tendencia ante textos tan equívocos como los ya expuestos, de llamar "pro domo sua", una competencia como es la intervención del Delegado de Hacienda que no está expresamente atribuida. En parte confirma nuestro anterior punto de vista, ya que considera al expediente incompleto, por falta de la aprobación del Delegado de Hacienda, por lo que antes de la misma, hay un acto a un expediente imperfecto.

Otra resolución del T.E.A.P. de Pontevedra, de 29 de abril de 1970, al enjuiciar la legalidad de unas cuotas puestas al cobro antes de la aprobación definitiva del expediente de cont.especiales, afirma lo siguiente:

"...en la aprobación del expediente...cabe distinguir dos fases o etapas: una, primera, en que el Ayuntamiento aprueba con carácter provisional el expediente, conforme a lo dispuesto en los arts.19,29,30 y 39 del Reglamento de Haciendas Locales. Y una, segunda, que sigue a la aprobación provisional, en la que el Ayuntamiento pleno resuelve con carácter definitivo sobre la aprobación del expediente...mientras este segundo acuerdo no hubiere sido adoptado por la Corporación municipal, no existirá acto administrativo de carácter definitivo que permita a la Comisión Municipal Permanente adoptar el acuerdo de su ejecución..."

La resolución del T.E.A.P. de Valencia, de 23 de julio de 1.971, insiste en la anterior, declarando por tal motivo, nula la resolución de una reclamación contra un expediente de imposición de cont.especiales, en base a proceder del Alcalde, y no haber sido decidida por el Ayuntamiento Pleno. Según esta jurisprudencia económico-administrativa, produce justamente en torno a actos que tienen verdadera carácter económico-administrativo, ya que se trataba de cuotas giradas en virtud de expedientes cuya legalidad se pone en entredicho, el expediente objeto de la publicación es a manera de un acto provisional, que solo el transcurso del plazo de exposición y de reclamaciones, convierte, tras posterior acuerdo municipal, en un expediente completo y definitivo. Estas resoluciones divergen totalmente de la antes citada, resultando síntoma revelador de un crecimiento confuso, por cuanto a pesar de su proximidad temporal (las tres resoluciones se producen con relativa consecutividad) enfocan su acuerdo de modo muy distinto, lo que nos prueba el inmenso fallo que se está ocasionando a la técnica de los cont.especiales cuya normativa vigente, aparte de ser confusa y llena de lagunas, a pesar de sus intentos de ser "especial", es también multítimes interpretada por los propios órganos jurisdiccionales administrativos. Las Corporaciones locales, a quienes en algunos casos se les impone la obligación de acudir a su recurso, se hallan en un callejón sin salida: sin ningún criterio claro orientador, no solo de la ley lo que es lamentable, sino lo que es igualmente grave, de aquellos órganos que como los T.E.A.P. están llamados por su propio Reglamento a ello.

La resolución del T.E.A.P. de Málaga de 31 de marzo de 1.966, viene a complicar la situación, por las precisiones que hace en torno a la publicidad del expediente y por su interpretación del art.30 del Reglamento de Haciendas Locales:

"Ante todo, es preciso referirse a la supuesta extemporaneidad denunciada por el Ayuntamiento y fundada en haber transcurrido el plazo fijado en el art.30 del Reglamento de Haciendas locales, cuyo efecto conviene resaltar...que el referido art.30 no puede estimarse derogatorio del principio general contenido tanto en el art.727 de la Ley de Régimen Local como en el 165 de la Ley General Tributaria, y en segundo lugar, que la publi-

cación de los caixtas previstos en dicho art.30 no puede entenderse que marca el inicio del plazo de 15 días, para interponer las reclamaciones económico-administrativas de conformidad con el n.º3 del art.238 del mismo Reglamento ya que no cabe confundir la lista de contribuyentes por contribuciones especiales, con la matrícula o padrón de una exacción, puestos estas se refieren siempre a tributos de carácter pericéptico, único supuesto en el que las notificaciones colectivas tienen plena eficacia a efectos de abrir el plazo de reclamaciones, según ha señalado reiteradamente la jurisprudencia, con criterio hoy confirmado por el art.124 de la Ley General Tributaria, pericépticos que no tienen las cont.especiales".

Es lástima que de esta resolución no puedan extraerse los datos necesarios para su encaje, ya que no se sabe si al referirse a las reclamaciones económico-administrativas, está contemplando con tal carácter, las reclamaciones oponibles al expediente, a que se refieren los arts.30 y 40 del Reglamento de Haciendas Locales, o si con ellas alude a las reclamaciones así expresamente denominadas por el art.238, que cita, del mismo Reglamento. Tampoco es presisible si el objeto de la impugnación y por consiguiente de las calificaciones como reclamaciones económico-administrativas, son los actos de ejecución del expediente, o este mismo. Ambas dudas pueden responderse con la solución más coherente: se trata de reclamaciones económicas-administrativas, de las tipificadas expresamente en ese art.238, que nada tienen que ver con las reclamaciones a que se refieren los arts.30 y 40, del mismo Reglamento de Haciendas Locales, por cuanto parece que las mismas se interponen contra un acto de aplicación de una exacción local, como es la cont.especial, según determina el art.238, en su pár.2. Es interesante, aunque por todo esto la hayamos calificado de confusa, porque de ella se extraen o pueden sacarse algunas conclusiones: es evidente que si la publicación del expediente por edictos no es lo mismo que la notificación, y aquella se practica del expediente, y en cambio la segunda de la cuota, como acto de aplicación, las reclamaciones que contra el expediente se presentan, no son económico-administrativas, ya que estas reclaman cierta formalidad tanto en el acto contra el que se interponen, como en la apariencia que ha de revestir-acto objeto de notificación-. Así como los afectados deben y tienen derecho a exigir la notificación del acto de aplicación, no la tienen para lo mismo respecto del expediente, por lo que este formalmente solo requiere la publicación; contra el mismo, directamente no cabe la interposición de ninguna reclamación económico-administrativa, y por último es distinto el sistema de plazos y requisitos para la interposición de una reclamación económico-administrativa que para la presentación de reclamaciones a que se refiere el Reglamento de Haciendas Locales, en su parte concerniente a las cont.especiales.

Ante este panorama no puede por menos pedirse la necesaria revisión ya que tal como está, no se hace más que configurar unas reclamaciones que

presentan notas comunes con las económico-administrativas, pero que al mismo tiempo, las presentan divergentes, lo que hace que aquí como en otros puntos, tengamos un esbozo o una tentativa, de lo que pudo o quise ser, pero que no llegó a serlo, en función de las mismas dudas del legislador. Si por un lado nos encontramos con todo lo ya expuesto en contra de su concepción económico-administrativa, por otro nos hallamos con algunas notas, ya señaladas, u otras como las que vamos a señalar, que les llevan al terreno económico-administrativo. El art. 226 del Reglamento de Haciendas Locales, habla genéricamente de "reclamaciones" sin especificar qué clase, pero su vacío es rellenable, al estar inserto en el capítulo sobre el "procedimiento económico-administrativo":

"Podrán promover reclamaciones contra los actos de la Administración económica-local las personas directamente afectadas por aquellos".

Pero de manera más concreta, el art. 228 establece con un carácter general, lo siguiente:

"A los efectos de los artículos 694 y 699 de la Ley, serán interesados legítimos los que resulten directamente afectados por los acuerdos sobre imposición, ordenación, aplicación y efectivización de exacciones locales, así como cualquier contribuyente que tuviera el carácter de subsidiario por algún arbitrio o recargo".

Si relacionamos este artículo, con el 31 del mismo Reglamento de Haciendas Locales, se verá con la aclaración de que los arts. 694 y 699 de la ley a que alude el precepto transcrito son el 722 y 727 del vigente texto refundido de la L.R.L.-veremos que se efectúa una ampliación a los solos efectos de la interposición de reclamaciones económico-administrativas de quienes son interesados, análogo al ya analizado del que se tipifica en el art. 31, a los efectos de presentar reclamaciones contra el expediente de imposición de cont. especiales. Hay pues una remisión aplicativa subsidiaria del procedimiento económico-administrativo, sin que esto signifique que se produzca la identidad, como una prueba más de esas notas comunes a que nos hemos referido.

desde la perspectiva de los elementos impugnables del expediente:

Para completar lo anterior, creemos que es necesaria esta consideración, por cuanto la ley de Régimen Local intenta incluir a todas las exacciones en un régimen común, fin fijarse en las particularidades de la cont. especiales. El resultado es que dentro de su articulado dedicado a ellas, no hay ninguna regla de procedimiento especial. Al referirse con posterioridad al procedimiento económico-administrativo, lo hace en términos aparentemente generales, hablando de la imposición, ordenación y liquidación de las exacciones, y aplicándolas a todas en el mismo rasero. Si acudimos a la normativa específica de las cont. especiales, y dentro de ella, a los elementos impugnables del expediente, podrá apreciarse su variedad

y sobre todo, cómo no todos ellos responden a la misma finalidad: ¿qué tiene que ver por ejemplo el presupuesto y proyecto de ejecución de las obras con la imposición propiamente dicha, a no ser por la relación que el art.

453 de la L.R.L. establece entre ellos? Se trata de un "expediente de imposición" que requerirá los necesarios actos de aplicación, mediante la forma de notificaciones individuales; de ahí que como tal expediente esté contemplado a la generalidad de contribuyentes, generalidad que no llega a desaparecer en los actos con algún matiz individual, como es por ejemplo la asignación de cuotas.

Por ser un expediente de imposición, es por lo que todos sus ingredientes se caracterizan por la esencialidad, si se presentan, aunque la esencialidad es doble respecto de algunos. Solo si existen auxilios, se peculiar el elemento a ellos referible, recogida en el art. 29 o en el 39; en cambio, la estimación del incremento de valor es esencial por partida doble, porque a la esencialidad del de auxilios-cuando existan-se unirá la otra esencialidad de la permanencia, al ser un elemento siempre integrante del expediente. De ahí entre otras la sentencia de la Audiencia Territorial de Oviedo, de 22 de abril de 1.964, recogida en la Revista de D^eAdministrativo y Fiscal, nºII/I.965:

"Considerando, que hasta el análisis comparativo de las actuaciones que componen el expediente administrativo, origen de este proceso, y del contenido de la legalidad vigente contenida en los artículos 451 a 472 de la Ley de Régimen Local y 16 a 45 del Reglamento de Haciendas Locales, para sentar la afirmación de que en aquél se han cometido infracciones de formalidades esenciales, garantes del derecho de defensa de los administrados, generadoras de la necesidad de aclarar la nulidad pedida por recurrentes, pues, teniendo como finalidad dicho expediente, y así se expresa en la publicación del acuerdo de 8 de enero de 1.963, obrante en el Boletín Oficial de la Provincia..., la imposición de contribuciones especiales a que se refieren los apartados a) y b) del art. 451 de la Ley de Régimen Local..., era obligatorio que en el mismo obrasen todos los documentos que exigen los arts. 29 y 39 del Reglamento de Haciendas Locales, precisión que no fué cumplida, en cuanto se observó, entre otras ausencias, las de los documentos que previenen las letras a), c) y b) del primero de los artículos citados y d) y g) del segundo; privándose con tal ausencia a los interesados de la posibilidad de tener un exacto conocimiento de todos los elementos determinantes del contenido económico de la cuota que les fué asignada y de su legalidad o ilegalidad lo cual constituye evidentemente una infracción, provocadora de ineficiencia que impone la correspondiente declaración de nulidad de dichas actuaciones, en las que incluso se cercenó el plazo de reclamaciones impuesto por los arts. 30 y 40 de dicho Reglamento, pues mientras estos preceptos señalan quince días de exposición al público y ocho días siguientes para presentación de reclamaciones, en el anuncio publicado en el Boletín Oficial... se refunden ambos plazos en uno solo de quince días..."

La no presentación de estas reclamaciones no significa que no puedan presentarse en su día, las correspondientes económica-administrativas

contra el acto concreto de liquidación por el que se notifica a cada contribuyente la cuota que le ha sido asignada, como tampoco dejar transcurrir los plazos de los arts. 30 y 40, significa que cuando se interpongan aquellas reclamaciones económico-administrativas puedan dejar de impugnarse algunos defectos del expediente, cuando tales defectos sean solo algunos de los mencionados, causantes de inefensión, y por tanto, motivo de nulidad. No por ello dejamos de llamar la atención sobre una normativa que se presta a interpretaciones tan equívocas y dispares como las que estamos viendo, como se prueba con la siguiente resolución del T.E.A.P. de Madrid, que puede contrastarse con las citadas. Acordada para decidir la reclamación económico-administrativa nº 232/I.971, con fecha de 22 de marzo de I.972, interpuesta contra liquidación girada por el Ayuntamiento de Madrid por obras de renovación de pavimento, y aún cuando no se aclaran las alegaciones del recurrente, en unos de sus Considerandos, afirma lo siguiente:

"Que a tenor del art. 44 (sic) del Reglamento de Hacienda Municipal de Madrid, las acuerdos de imposición y repartos de cuotas no han de notificarse individualmente como pretende el interesado sino mediante edicto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia y como de diligencia incorporada al expediente se deduce que dicha publicación se verificó finalizando el plazo de reclamaciones el 7 de octubre de I.970 y el escrito del interesado no se presentó hasta el 5 de diciembre siguiente, es claro que la liquidación en tal momento era firme y consentida y por tanto la resolución municipal es ajustada a Derecho".

Tal como se deduce, podría producirse confusión sobre la base de esta resolución en orden al comienzo de los plazos para la presentación de las respectivas reclamaciones así como en orden a las exigencias formales de los actos objeto de impugnación. Por esto, con la actual regulación, merced a estas interpretaciones tan dispares, se está ocasionando prácticamente la indefensión de los particulares que no saben a qué se atenderán los órganos jurisdiccionales en la resolución de sus reclamaciones, aunque la misma indefensión se produce a las Corporaciones locales, que no saben a ciencia cierta, si sus expedientes de imposición seguirán vigentes, o serán objeto de una declaración de nulidad. Si a todo esto, añadimos otra interpretación ministerial sobre aplicación de la distinción nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, con el posible enjuiciamiento de la falta de algunos de los elementos del expediente, como nulo o anulable, tendremos el marco completo de las incertidumbres que rigen hoy el sistema procesal de las cont. especiales. De esa interpretación ministerial, producida con ocasión de la resolución de los recursos de alzada elevados contra acuerdos de los Delegados de Hacienda, tampoco se deduce una clara visión de dichas nociones-nulidad y anulabilidad-, como puede comprobarse con la lectura de la R.M. de 29 de mayo de I.971, que tras señalar la ausencia en el expediente abierto para la imposición de cont. especiales, de los siguientes ac-

cuentes:

- relación de fincas con expresión de los conceptos de beneficio;y
- no señalamiento de las cuotas individuales con indicación de las bases de liquidación,

concluye afirmando lo siguiente:

"...emisiones que por su carácter procesal de inexcusable cumplimiento invalidan las actuaciones seguidas por el Ayuntamiento, quien deberá proceder a reelaborar y completar dichos expedientes en consonancia con los requisitos exigidos por el anterior precepto reglamentario (art. 39 del Reglamento de Haciendas locales)!"

Por todo lo cual, convendría una revisión, ya iniciada por lo demás, por la Ley 48/I.966, de la regulación del expediente de cont. especiales, eliminando todos los equívocos y confusiones existentes, declarando el carácter de todos los elementos integrantes del mismo así como las consecuencias de su falta, suprimiendo así las posibles anulaciones a base de interpretaciones deductivas. Si como dice la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, Sala primera de lo Contencioso-administrativo, de 4 de mayo de 1.972:

"Que las diligencias y documentos, cuyo conjunto recibe el nombre de expediente administrativo, es la forma normal, por no decir, única, que tiene la Administración para acreditar los presupuestos de hecho que justifican la imposición de cualquier carga tributaria..."

Una mayor precisión del plazo de reclamaciones, junto con un mayor acercamiento a los plazos comunes para recurrir, pero siempre, una calificación sin vacilaciones, de la conciencia de estas reclamaciones que repercute tal como está en la actualidad sobre todo el edificio del expediente, ya que si como parece tales reclamaciones son simples alegaciones frente a período de información pública, es obvio que la naturaleza de dicho expediente no será la misma que si se conceptúan o llegaran a concebirse dichas reclamaciones, como económico-administrativas. Por la singularidad actual normativa del expediente, alegan razones incluso políticas, ya que con el plazo de exposición al público, puede lograrse la participación ciudadana tan deseada por los autores más prestigiosos de la doctrina administrativa (véase, por todos: Sebastián Martín Retortillo: "Descentralización administrativa y Organización política", Introducción, Ed. Alfaguara, Madrid, 1.973. tomo I y a lo que parecen referirse los autores de planteamiento más generalista, como por ejemplo Jesús de Arriaza (en su artículo sobre "contribuciones especiales", publicado en "El Europeo", de 24 de marzo de 1.972):

"Todo expediente de contribuciones especiales tiene establecido preceptivamente un plazo de exposición pública para que contra él puedan formularse reclamaciones. Los ciudadanos deben demostrar su civismo acudiendo a revisarlo, analizarlo,

y llegando incluso, a impugnarlo. Solo que al impugnar es cuando cesen demostrar más su formación cívica. Es entonces cuando cesen de medir los motivos de su oposición, cejar a un lado de motivaciones solo egoístas, y comprender las grandes dificultades que trae expediente de contribuciones especiales en sí mismo".

la ley 48/I.966, de 23 de julio:

Esta ley inaugura la revisión que postulamos, dado que al mismo tiempo que introduce algunas modificaciones, directamente, en su art. 9, delega en el Gobierno la publicación de un texto regulador, con fuerza de ley, de las contribuciones especiales, en sustitución de los artículos hoy dedicados en la Ley de Régimen Local, a las mismas (disp. final 4ª). En su art. 9 se introducen unas precisiones necesarias, en cuya dirección debe persistir la reforma, por ejemplo cuando afirma, en su párr. 6º:

"Sin perjuicio de la vigencia de las normas que sobre devengo y exigibilidad de las cuotas contiene la Ley actual, las cuotas de cada propietario serán exigibles desde que sea firme el cuantro de reparto..."

O en su párr. 9º:

"Los acuerdos de imposición de contribuciones especiales se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia y la cuota correspondiente a cada contribuyente será notificada individualmente al interesado si fuere conocido".

Somos partidarios de una mayor clarificación de la singularidad de la regulación que hoy mismo representa la normativa relativa a las contribuciones especiales; lo único que pedimos es que si tal regulación es singular, se extraigan de ella las máximas consecuencias, y no mueva el legislador como en la actualidad, en una especie de doble juego, en el que por una parte establece tal singularidad, pero por otra, no pierse nunca de vista el régimen común, con lo que prácticamente hace incurrir al intérprete en dudas casi insolvables, porque no se llega a conocer cual es la mente legisladora: ¿de veras, un régimen especial, o solo, unas pocas particularidades frente al régimen común? El legislador no ha llegado a valorar las altas connotaciones jurídico-administrativas de las cont. especiales, intentando que por el mero hecho de conceptuarlas apriorísticamente como "exacciones" queden automáticamente incluidas en el régimen aplicable a las restantes exacciones. La configuración por serapiao del expediente de imposición de cont. especiales está probando la imposibilidad de tal identidad, ya que ninguna otra exacción local tiene tal forma de imposición y ordenación. A pesar de esto, y regulado el expediente, la ley pretende volver al régimen común, cayendo en múltiples contradicciones que retrasan y dificultan enormemente la marcha regular de un recurso o una figura como la de las cont. especiales, cuya escasa fuerza, más hay que achacar a estos defectos, que a las dificultades que pueda encerrar en sí misma.

– Obras, instalaciones y servicios que devengan contribuciones especiales

Obras, instalaciones y servicios que devengan cont. especiales.

En todos los preceptos relativos a las cont. especiales se alude a estos conceptos como presupuestos del devengo de las mismas; sin perjuicio de examinar cada una de ellas, es evidente que tales preceptos parten de una idea general de las mismas ya que si bien en relación con la modalidad del beneficio especial se enumeran los posibles supuestos, no ocurre lo mismo con los eventuales supuestos de aumento de valor. En ambas modalidades no obstante se impone una cláusula general a modo de cobertura de los distintos supuestos, pero a diferencia de la modalidad de beneficio especial en donde dicha cláusula general culmina una exhaustiva relación, lo mismo no ocurre respecto de la modalidad de aumento de valor en donde la cláusula general viene formulada por la vía interpretativa, en cuanto, primero, es planteable si tiene la misma eficacia la relación de supuestos referibles a las contribuciones especiales por beneficio especial, y segundo, si todas las obras, instalaciones o servicios son potencialmente y en principio, posibles causas de cont. especiales por aumento de valor, siempre que este se produzca.

De hecho, hay tendencia para identificar obras, instalaciones o servicios municipales con los posibles supuestos devengadores de cont. especiales tales que siempre que se produzcan el aumento de valor o el beneficio especial, aquellos serán las obras, instalaciones y servicios causantes de las cont. especiales. Según esta corriente de opinión, todas las obras municipales serían susceptibles de devengar tales cont. especiales. Si se examina no obstante la competencia y atribuciones de los Ayuntamientos puede observarse que los mismos quedan obligados a una serie de funciones que tienen el carácter de mínimas, a saber, que cualquier Ayuntamiento deberá desarrollar como mínimo, a manera de un techo que se impone a los mismos con objeto de justificar su existencia. Tales funciones se configuran como mínimas frente al ente público local obligado a llevarlas a cabo; el Ayuntamiento debe de realizarlas de todas, de forma que podrá ejercitar otras actividades siempre que las estipuladas como mínimas se hayan observado; mientras éstas no hayan sido satisfechas, no podrá realizar ninguna otra clase de obras, ni realizar instalaciones ni montar servicios. Es sobre las obligaciones legales mínimas cumplidas sobre las que el Ayuntamiento pondrá en marcha sus otras competencias. Como esas obligaciones deben cumplirse por cada Ayuntamiento, surge el problema de si las mismas pueden devengar cont. especiales siempre que produzcan aumento de valor o beneficio especial. El problema no es fácil de resolver en base a las siguientes consideraciones: si bien el art. 469 de la L.R.L. enumera los conceptos susceptibles del devengo de cont. especiales por beneficio especial, ya hemos visto que en relación con el aumento de valor se carece de algo parecido. La relación del art. 469 es puramente enunciativa, hecha con ánimo ejemplificativo, al contener una cláusula general que cubre todas las posibles lagunas. Para la modalidad del aumento de va-

ler, al carecerse de relación similar, es planteable si los mismos conceptos son aplicables, caso que en principio no puede excluirse que tales conceptos hagan surgir paralelamente tanto beneficios especiales como aumento de valor; no se encuentra ninguna razón en contra para que los conceptos enunciados en el art. 469 no puedan producir tanto beneficios especiales como aumentos de valor. Llevando este razonamiento al campo de las obligaciones mínimas habría que ver si las mismas son encajables en alguno de los conceptos enunciados en el citado artículo, porque entonces podría hablarse un argumento a favor del posible percibo sobre ellas de los cont. especiales; si tal identidad o identificación no se produce ello no quiere decir que quede excluido, ya que la existencia de una cláusula general en la relación de supuestos, presenta la alternativa de comprobar si tales obras en ejecución y cumplimiento de las obligaciones mínimas municipales producen algún aumento de valor o un determinado beneficio especial.

No es sin embargo por tal vía argumental por donde debemos caminar, por cuanto de ser así, las obligaciones mínimas municipales se convertirían en fuente de recursos económicos para el Ayuntamiento, ya que si se configuran como mínimas significa esto que son verdaderas obligaciones impuestas al Ayuntamiento, que debe cumplir por mandato de la misma ley y que no le pueden suponer ninguna ventaja o ingreso económico. Son obligaciones mínimas frente a la ley y frente a los vecinos del término municipal, que estos tienen derecho a exigir al respectivo ente del que forman parte; dichas obligaciones son imprescindibles para que pueda darse cierta vida corporativa o municipal. De ellas no puede predicarse ninguna ventaja ni beneficio particular ni para un grupo determinado. Son obras para toda la comunidad local, que es su principal y único destinatario. Obras que el Ayuntamiento al tener que realizar, deberá realizarlas con sus fondos comunes y generales, sin poder exigir a determinados vecinos pago alguno, mientras que estos tienen derecho a exigir a cualquier Corporación municipal que dichas obras se realicen. La relación de obras o conceptos del art. 469 está montada sobre tales obras mínimas; son obras que se añaden a aquellas y que el Ayuntamiento puede llevar a cabo sin obligación ni imposición legal alguna, por lo que tienen cierto carácter voluntario así como una localización respecto a determinados grupos de población o a determinados sectores frente al resto de la comunidad local.

Yendo al articulado de la Ley de Régimen Local, podemos apreciar lo siguiente; en su art. 102 se enumeran las obligaciones municipales mínimas, en el que encontramos las siguientes que tienen su paralelo en los conceptos enumerados como supuestos de cont. especiales por beneficio especial en el art. 469. Dichos supuestos son los relativos al alumbrado público y a la pavimentación de vías públicas. Sería fácil interpretar la coexistencia de obligación municipal mínima aplicadas a estos supuestos en el sentido de que serían las primeras manifestaciones en cada uno de ellos, es decir, dicha coexistencia se presentaría respecto a la primera pavimentación así como a la primera instalación del alumbrado; tampoco en el referido precepto se cualifica la naturaleza de dichos supuestos puesto que no se prejuzga ni la calidad o clase de pavimentación ni tampoco se hace lo mismo en relación con el alumbrado. Basta por ello que uno y otro se den, para que pueda admitirse que la Corporación local ha observado y cumplido la obligación municipal mínima de pavimentación y de alumbrado. Pero si el art. 102 no nos es la menor pista en orden a cuando y cómo pueden entenderse cumplidas las obligaciones de pavimentación y alumbrado, no sucede lo mismo cuando se trata de los supuestos homónimos de viviendas de cont. especiales del art. 469, ya que entonces se coincide la posibilidad de cobro de cont. especiales cuando se trata del "primer establecimiento del pavimento de las calles y plazas y la sustitución o renovación del mismo..." y "el primer establecimiento de alumbrado público...", supuestos que en su coincidencia se ven coincidentes con los contemplados por el art. 102 como obligaciones municipales mínimas. La razón del por qué sean solos con los supuestos coincidentes no se nos presenta aparentemente de forma clara y solo cabe una explicación inadecuada; realmente tanto la pavimentación como el alumbrado son las únicas obras ya que los demás supuestos son más bien prestación de servicios, a diferencia del art. 469 en donde predominan los casos de obras.

El art. 103 también tipifica otros supuestos de obligaciones mínimas municipales correspondientes a Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes y en donde encontramos los siguientes supuestos equiparables a los del art. 469: alcantarillado, servicio contra incendios y parque público. No hay más diferencias entre ellos que en el último de los preceptos citados se hace más explicativo el precepto de forma que la que en el art. 103 es "alcantarillado", en el 469 se convierte en "instalación (construcción) de alcantarillas", lo que es simplemente "servicio contra incendios" se convierte en "establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios", y la que es en el 103 "parque público" sin más pasa a ser en el 469 "instalación de parques, jardines y paseos". No puede decirse que haya diferencias sustanciales y si en cambio existieran reacciones que no alteran mínimamente la identidad de los supuestos. No ocurre lo mismo con los siguientes su-

puestos: el art. 102 enumera en su ap. a) el surtido de agua potable en fuentes públicas; abrevaderos y lavaderos mientras que el art. 469 habla solamente de "instalación de fuentes públicas y de abrevaderos". Es difícil interpretar ese ap. a) por cuanto es en él que como debe verse el contenido de la obligación municipal mínima que en él se define, o sea, que esta para el cumplimiento debe verse comprensiva de todas las instalaciones en él señaladas: surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos, no siendo distinguibles ni incompensables unos de otros ni cada uno por separado. Lo que hace el art. 102 es enumerar distintos supuestos, pero supuestos que en si son únicos, de modo que en cada uno de sus distintos apartados solo se recoge "una obligación municipal mínima", componiendo su conjunto la totalidad de las obligaciones municipales mínimas impuestas a todos los Ayuntamientos (las que impone el art. 103 son solo, como ya hemos dicho para los Municipios superiores a 2.000 habitantes, para los que tiene la misma virtualidad el art. 102; para ellos, además de las impuestas en este, deberán cumplir las que establece ese art. 103). En el art. 469 se habla de "instalación de fuentes públicas y de abrevaderos", siendo evidente que el legislador tiene también en cuenta entonces la agregación de ambas instalaciones para el abono de cent. especiales, como también es evidente la inspiración del precedente art. 102, con la diferencia que puede estimarse sustancial de la desaparición de los lavaderos. La tal diferencia la que nos ha llevado a la separación de este supuesto de los anteriormente citados en donde concurre una identidad total. En cambio no estimamos grande ni sustancial la diferencia de reacción existente entre el art. 102 y el 469 por lo que a este supuesto se refiere, aunque paradójicamente es más amplia en el último que en el primero de los arts. citados, ya que en él es la mera instalación de fuentes públicas y abrevaderos la que origina el presupuesto de las cent. especiales, mientras que para que la obligación municipal mínima se entienda cumplida es preciso que las fuentes públicas suministren agua potable hasta el punto de que la instalación de las fuentes públicas en él se contemple como el modo para que tal suministro tenga lugar. Con el art. 469 se varía tal aspecto material e instrumental de las fuentes públicas, puesto que dada la inmensa variedad que estas pueden revestir así como sus distintos fines-imaginados el caso de fuentes públicas ornamentales, decorativas o para fines puramente estéticos-, todas ellas en principio se considerarían incluidas en el supuesto de las cent. especiales, dando así un ámbito mayor a un supuesto que en el fondo idéntico con la obligación municipal mínima. O sea, mientras que para el Ayuntamiento, obliga a la instalación de las fuentes públicas, solo si tales fuentes suministran agua potable al vecindario se considera que dicho Ayuntamiento ha cumplido con su obligación mínima legal consistente en tal instalación en cuando si ese Ayuntamiento instala cualquier fuente pública, tiene derecho al cobro de cent. especiales por beneficio especial, según el art. 469,

Se amplía así considerablemente el ámbito de resarcimiento económico a favor de las Corporaciones Locales, al permitírselas obtener por vía de las cont.especiales su gasto invertido en la instalación de fuentes públicas, cualquiera que sea el fin u objeto de las mismas. El art.103 modifica el contenido de la obligación mínima que estamos considerando, superando realmente un complemento de la misma, con el carácter señalado de dicho precepto respecto del 102; el 103 dispone "el abastecimiento domiciliario de agua potable", por lo que los Ayuntamientos superiores a 2.000 habitantes no solo deben suministrar agua potable en las fuentes públicas, sino además, abastecer de la misma a los domicilios de los vecinos, supuesto que no tiene acogida en la lista de posibles conceptos de cont.especiales por beneficio especial del art.469.

Hasta aquí hemos analizado las equivalencias y posibles identidades de supuestos de obligaciones municipales mínimas y los supuestos conceptuales como causa de las cont.especiales por beneficio especial. Veamos ahora si existe alguna otra diferencia legal a los efectos de que los casos que ley tipifica de obligaciones municipales mínimas no puedan evengar tales cont.especiales aún tratándose de los casos analizados en que aparentemente la reacción es la misma ya sea uno u otro el lugar de su regulación. Insistamos aquí en lo que iniciábamos al comienzo de este epígrafe: ¿puede una Corporación local obtener un ingreso de lo que la misma ley la impone a ella como una obligación mínima e inexcusable? Nada mejor que comenzar con el supuesto últimamente citado de la instalación de las fuentes públicas:

la instalación de las fuentes públicas, como concepto evengador de cont.especiales: no es su instalación, sino el surtido a través de ellas de agua potable al vecinario lo que se configura como obligación municipal mínima en el art.102, lo que se confirma con el art.441 que dispone lo siguiente:

"No podrán exigirse derechos y tasas por los servicios siguientes:

a) abastecimiento de agua en fuentes públicas"

Lo que significa que si el Ayuntamiento está obligado a suministrar agua potable a la población municipal, no puede obtener por tal obligación beneficio económico alguno, si supeitar o concisionar tal suministro al cobro de un derecho o tasa, ya que entonces se estaría contradiciendo el legislador: la obligación mínima consiste en el suministro de agua potable mediante la instalación de fuentes públicas, suministro que se obstaculizaría si se autorizase el cobro de un derecho o tasa. Y esto es así porque el suministro se contempla desde un ángulo de beneficio a la generalidad de la comunidad local; no para que unos vecinos se aprovechen y otros, no, lo que se produciría con el cobro de una tasa, sino para que todos los vecinos puedan abastecerse de agua potable.

Esto es lo que nos va a explicar el por qué se permite el cobro de

cent.especiales, lo que en principio aparece chocante ya que si no se permite el cobro de derechos y tasas, cómo se permite el cobro de aquellas, cuando como ya ha quedado dicho, existe cierta identidad de supuestos entre el art.102 y el 469. Ahora para justificar el cobro de cent.especiales es cuando podemos volver a las precisiones anteriores; el art.469 no habla para nada de suministro o surtido de agua potable en fuentes públicas como causa devengadora de las cent.especiales, sino únicamente de la instalación de estas fuentes públicas. Mientras que el abastecimiento es general o susceptible de ser aprovechado por la generalidad de vecinos del Municipio, la instalación debe de hacerse en un emplazamiento determinado, en mayor proximidad o colindancia de la fuente pública instalada respecto de unos edificios, barrios o núcleos que respecto de los demás. De ahí que no se contemple el suministro de agua potable ni se condicione la misma naturaleza de las fuentes públicas-que no tienen por qué ser para devengar cent.especiales del art.469, fuentes públicas suministradoras de agua potable-, sino que es su instalación la que motiva la imposición de cent.especiales por beneficio especial en razón a la ventaja que implica tal instalación a las zonas más próximas. No es lo mismo tener una fuente a 3 kms, que tenerla junta al domicilio (afirmación aplicable cualquiera que sea el fin de la fuente, para suministro de agua como para simple decoración, ya que ambos supuestos cumple o produce cierto beneficio que reúne la condición de especial, sin necesidad de añadir ninguna otra precisión), y la utilidad que proporciona la proximidad, será mucho mayor cuanto mayor sea la misma utilidad del servicio proporcionado por la fuente (si la mera proximidad de la fuente proporciona una utilidad, esta será mayor si la utilidad es vital, como es por ejemplo el suministro de agua potable en términos de reducida población).

La misma exacción de cent.especial viene justificada por el carácter del beneficio producido que no es cuantificable ni medible en términos económicos, por lo que resulta justa la prohibición perceptora de una tasa; en cambio un beneficio como el producido por tal instalación de fuentes públicas es justamente gravable a través de la cent.especial que revela así su papel al venir a cubrir una serie de casos en donde la precisa concreción del beneficio o utilidad obtenida por el particular legitima el abono por este de una tasa. Es cierto que aquí se nos puede objetar que estamos actuando con una idea preconcebida de tales cent.especiales, pero creemos que al mismo resultado llegaríamos por otra vía: si las fuentes públicas son contempladas por el legislador como una obligación municipal esto significa que en si mismas representan una mejora colectiva o para la colectividad, de la que sin embargo, se benefician y aprovechan más unos que otros por simples razones de proximidad; los vecinos colindantes están junto con una obra útil para todos, pero que a ellos les da más, por estar más cerca de ella. Ellos son particulares, como sus propiedades, que se benefician especialmente de tener a su lado una obra pública para uso de todos.

El beneficio especial que proporciona dicha obra no es individualizable, como pueda serlo el que motiva el cobro de una tasa, aunque pueda ser individualizada a través y dentro de una zona, como se comprueba con este supuesto de instalación de fuentes públicas. Es cierto que el percibo de cont. especiales puede revelarse mucho más gravoso para los obligados a su pago, ya que mientras con el cobro de una tasa la carga económica se reduciría, con el pago de la cont. especial se aumenta la imputable a los obligados a su pago, pero así como con la tasa se iría en contra de la misma naturaleza del servicio público a que se destina la fuente, con el cobro de la cont. especial el mismo se respeta. Con la cont. especial se respeta la natural finalidad del servicio y de la obra, permitiendo al Ayuntamiento compensar parte de su gasto por una vía que para nada incide en el uso del servicio ó de la obra.

alumbrado público: en este caso, la identidad es mayor que en el anterior, como ya hemos subrayado. Si como obligación municipal mínima, el art. 102 habla simplemente así, el art. 469 indica "el primer establecimiento... y la mejora del mismo". Este precepto en sí mismo, sin contraste con aquél, es lógico, ya que el primer establecimiento viene a indicar superación de una situación anterior en que se carecía del alumbrado público, y por tanto, una mejora respecto a tal situación, pero es el caso que como tal alumbrado-y por lo tanto, su primer establecimiento-se contempla por el art. 102, que se mira desde la perspectiva fiscal, al disponer el art. 441:

"No podrán exigirse derechos y tasas por los servicios siguientes:

b) alumbrado público, salvo las instalaciones especiales que el Ayuntamiento acordare en determinadas vías a solicitud de los interesados".

En principio aquí no hay ninguna diferencia, en más o en menos, entre ambos preceptos, y por tanto, tenemos el posible supuesto de una cont. especial devengada por la realización de unas obras e instalación que se impone por ley obligatoriamente a los Ayuntamientos, por lo que una obligación no puede ir con un derecho; si los vecinos de cualquier término municipal tienen derecho al alumbrado público, no pueden tener la obligación de pagar por él-por eso no están obligados a pagar derechos y tasas-. Creemos que la ley, en el art. 469, ha incurrido en un error y seare todo, en una contradicción con la misma naturaleza de las cont. especiales: debería tipificar solamente "la mejora del alumbrado público" como concepto devengador, pero no la instalación primera del mismo. Es con esta como el Ayuntamiento cumple con su obligación-cualquier forma o clase de alumbrado, con tal de que sea "público" para todos y en todo el Municipio satisface la exigencia legal-; una vez hecha tal instalación primera, cualquier posterior reforma puede entenderse como "mejora", y por tanto, entonces, y solo entonces, darse el supuesto de la cont. especial. Puede buscarse una salida a la prescripción legal, y es que con la cont. especial se intenta gravar la utilidad o beneficio que su instalación, en el

en el momento de realizarse, produce. También aquí como en el caso anterior lo que la ley parece tener en cuenta para la exacción de una cont. especial es la necesaria localización de la instalación del alumbrado público, por lo que si bien no permite el cobro por su disfrute de una tasa o derecho, al ser de uso de cosas, autoriza el cobro de una cont. especial ya que con ésta se intenta la compensación de un beneficio que la instalación ocasiona. La ley establece una diferencia entre la finalidad-uso público-de la instalación y la realización de ésta; el uso público no puede ser obstaculizado ni disminuido con el cobro de derechos o tasas, pero dicho uso no es disminuido con la percepción de cont. especiales ya que estas no compensan ni gravan dicho uso sino el beneficio que algunos particulares obtienen por la instalación. El primer establecimiento del alumbrado implica un beneficio especial, aunque solo sea por el tránsito de una situación de carga de él a otra, con presencia del mismo, tránsito que en si mismo representa una mejora, un beneficio independiente del uso; con la cont. especial se grava la mejora citada. Con ello se está demostrando la autonomía de la misma frente a la tasa. Esto explicaría la equiparación de términos que la ley de R.L. establece dentro de su art. 469, cuando enlaza el primer establecimiento con la mejora ulterior, considerando que aquel-primero establecimiento-es una mejora y por tanto, gravable con cont. especial. No obstante, a pesar de estos intentos de armonización, creemos que existe cierta contradicción por vía de exceso de la previsión legal: la mejora es autónoma al existir ya una instalación, una forma de alumbrado que la nueva sustituye o reemplaza, pero el primer establecimiento carece de todo elemento comparativo. Incluso podría decirse que como tal alumbrado público, aún en la rudimentaria forma, debe de existir para conceptuarlo como tal; si falta, no existe punto de referencia. ¿Como podrá decirse entonces que significa una mejora? ¿una mejora, respecto de qué?.

Por la vía práctica como se ha apuntado, sale una solución; el legislador se preocupa de imponer como obligación mínima la del alumbrado público, pero ¿fija o determina algo para que se entienda cumplida? ¿cuando existe o hay alumbrado público: cuando lo está todo el término municipal o es suficiente con que lo tengan algunas calles?. En la práctica, puede darse la paradoja de considerar cumplida tal obligación con que un Municipio tenga una calle con alumbrado. La imprecisión del contenido de la obligación municipal mínima impuesta por la ley es obvia; si lo es, es fácil deducir que instalado el alumbrado público, el primer establecimiento del mismo en aquellos parajes o lugares donde no lo estuviere; la previsión legal del art. 102 contempla la obligación en su contenido mínimo, por lo que es lógico que disponga para su extensión y más rigurosa observancia el cobro de una cont. especial. El art. 469 revela la ausencia de alumbrado público, al hablar de "primer establecimiento de alumbrado público" y no "...del alumbrado...", y por lo tanto, está reconociendo la falta del mismo, aunque queda incompleto al no localizar tal falta en determinados lugares.

En el caso del alumbrado público, como obligación legal municipal mínima, el legislador está contemplándole al igual que en el supuesto anterior del suministro de agua potable en las fuentes públicas: como un servicio proporcionado a toda la comunidad local por el que no puede exigirse el cobro de derecho o tasa alguna, independizándose el servicio de las instalaciones a través de las cuales aquel se presta, permitiendo por estas últimas el cobro de una cent. especial. Por tal disgregación de elementos es por lo que debemos y podemos seguir afirmando que la obligación legal mínima municipal no devenga derecho alguno económico a favor de la respectiva Corporación Local, ya que lo conceptualmente tiene tal calificación como es la cent. especial emana de las instalaciones pero no del servicio que por aquellas se suministra. Aunque hay que reconocer que tal disgregación pueda tacharse de artificiosa, no encontramos otra para fundamentar la exigencia de una cent. especial, y en cualquier caso, la artificiosidad es imputable al legislador que no tiene reparo alguno en desechar de raíz por un lado la exigencia de los derechos y tasas, y por otro, permite el cobro de una cent. especial, de naturaleza más grave que aquellas, ya que en ella entran factores extraños a la propia y estricta utilidad individual, aunque no hay que olvidar tampoco en la prohibición legal de percibir derechos y tasas la imposibilidad práctica para su percibo dada la misma naturaleza del servicio por el que se autoriza (¿es imaginable desde el punto de vista práctico de una tasa por cada vez que cada vecino de un Municipio hiciera uso del agua potable que emana de las fuentes públicas o que hiciera uso del alumbrado público?). De ahí la importancia reveladora que creemos extraíble de los textos legales, por cuanto el art. 14 habla únicamente de "alumbrado público", a diferencia del art. 469 que habla de "primer establecimiento del alumbrado público y de su mejora..", donde es el establecimiento, y por tanto, la instalación la que devenga el derecho al percibo de la cent. especial. Es aquí donde reside el nexo con el caso anterior: el legislador coloca en la proximidad con la obra pública que dicha instalación representa para las propiedades particulares colindantes con ella, la razón de ser y de existir de la cent. especial, por cuanto dichas obras, por tipificarse en el art. 469, son susceptibles ya de por sí de producir un beneficio especial a las mismas, y probablemente, un aumento de valor. La obra pública que se visualiza en instalaciones técnicas o materiales determinadas origina beneficios-cuya naturaleza es ahora irrelevante-que asequilibran la relación puramente estática en que deben de mantenerse las relaciones de vecindad, entre bienes particulares y bienes de dominio público (incluso, el carácter de la obra pública adquiere por sí sola mayor relieve en los supuestos en que la misma tiene su encaje en la propiedad privada, como acontece en el caso que estamos analizando en cuanto las postes o faros del alumbrado público se anexas a las respectivas propiedades particulares y no vayan como anexos al dominio público). Como el ente público debe de procurar la mejora del dominio público que está a su cui-

cado, mejorando las condiciones para que el mismo cumpla mejor su destino
• afectación como es el uso de tasas-aunque para ello necesite acudir instrumentalmente a la imposición de servidumbres sobre las propiedades colindantes -no es lícito o al menos no es justo que ante el carácter ineludible de tales mejoras, puedan aprovecharse de ellas las propiedades colindantes, sin antes de compensación económica alguna, por lo que a través de la contribución especial se legitima y se restaura el anterior equilibrio: se hacen las obras, pero los propietarios más directa e inmediatamente beneficiados por ellas están obligados al pago de un derecho económico a favor del ente público ejecutor de las obras como es el Ayuntamiento.

Y al ser evidente la distinción de la obra pública y del servicio, como se confirma con la misma acción inicial del art. 102: "En todo Municipio será obligatoria la prestación de los servicios siguientes..." por lo que los conceptos tributarios aplicables a los mismos-de serlo-serían los derechos y tasas-que al no serlo, quedan prohibidos-, es por lo que la cont. especial tiene vía libre de acceso como instrumento incomparable para recuperar el equilibrio alterado por la ejecución de unas obras que benefician más que a cualquier otro vecino, a los propietarios colindantes.

pavimentación de vías públicas: por lo que toca a su aspecto de servicio que prestan a los posibles usuarios de tales vías, es a lo que se refiere el art. 102 que impone obligatoriamente la pavimentación de sus vías públicas a todos los Municipios. El art. 469 es más concreto ya que habla del "primer establecimiento del pavimento de las calles y plazas...". Como en las cases anteriores, se insiste una vez más en la separación del servicio de la instalación u obra pública a través de la cual aquel forzosamente debe de realizarse. No obstante, no encontramos aquí otro dato que en las anteriores cases nos fué de significativo empleo, como es la prohibición de cobro de derechos o tasas, ya que el art. 441 no incluye ninguna prohibición para que los Municipios perciban tasas por la pavimentación de sus vías públicas. Significa este silencio legal que podrán cobrarlas? Creemos que se trata de una omisión legal y que el legislador también tiene aquí la idea de establecer una correlación entre la prestación de un servicio de carácter obligatorio y la prohibición de cualquier derecho económico-derecho o tasa-, por tal prestación; por la vía indirecta de los preceptos permisivos del cobro de tasas, podemos ver que algunos de ellos contienen referencias a determinadas usas o aprovechamientos de la pavimentación, de los que puede deducirse que si son ellos, por razón de calificarse de "especiales", las que justifican el cobro de una tasa, el general que representa el disfrute o uso de la pavimentación de las vías públicas no legitima ni permite el cobro de tasa alguna, aunque no se establezca sobre el particular prohibición expresa semejante a la existente respecto de las fuentes públicas y alumbrado. El art. 440 considera comprendido entre los supuestos de tasas "el enredado de vías públicas, a solicitud de particulares", y el

444, acentro de los supuestos de aprovechamientos especiales, los siguientes: la apertura de zanjas en la vía pública o en terrenos del común y en general cualquier remoción del pavimento o aceras en la vía pública, por lo que la pavimentación no es susceptible de devengar ni de permitir el cobro de tasa alguna, ya que solo es por las pavimentaciones que puedan realizarse

"a solicitud de los particulares", o por "los aprovechamientos especiales" de que las mismas sean susceptibles, por las que se podrá exigir el cobro de alguna tasa, pero no por el simple servicio representado por la pavimentación, no habiéndose razón legal alguna para que algún Municipio exigiera de todos sus vecinos el pago de una tasa en concepto de uso de la pavimentación. No existe ningún inconveniente para separar el servicio prestado por la obra pública consistente en la pavimentación de las vías públicas y el beneficio que la misma produce a los propietarios colineantes con la instalación de la pavimentación; esta se materializa en una serie de obras que mejoran tanto el camino público sobre el que se realizan como los servicios prestados a las viviendas colineantes así como a sus usuarios, ya que mejorando o instalando la pavimentación las fincas colineantes ven mejorados sus accesos a la vía pública" (por recurrir aunque desde distinta perspectiva a, la terminología de Escribano Collado, en el nº 71 de la Revista de Administración Pública: "Los derechos de los colineantes con vías públicas urbanas"). Aunque estos no tengan ningún derecho a tales mejoras, como tampoco tienen antes de su realización derecho a mejores accesos, lo cierto es que precisamente "sin derecho" - lo que no se ha subrayado por la doctrina - son ellos los que más se benefician; quizás aquí nos movamos en una esfera que hasta ahora no ha tenido la adecuada consideración jurídica por lo que carece de toda conceptualización, aunque parece sumamente fuerte negarle en su totalidad, puesto que señalar que los colineantes carecen de derecho alguno a exigir la realización de tales mejoras - y carecen no solo como colineantes, a lo que parece referirse únicamente el trabajo citado de Escribano, sino también por la misma posición jurídica de dominio público al no admitir este por definición derecho real alguno sobre él -, no significa sean tales colineantes los que mayor beneficio reciben de la realización de las obras, lo que evidentemente "entra por los ojos"; algún propietario estaría conforme y hasta puede desear que los accesos a su vivienda puedan estar permanentemente encharcados o bacheados, pero tanto el camino público como el bien público reclaman una reforma de tal situación y por consiguiente la realización de las oportunas obras de pavimentación, de las que se beneficiará dicho propietario, aún contrario a ellas, ya que la mejora es al mismo tiempo objetiva y subjetiva: aquella, por la misma obra, y esta, porque quiera o no dicho propietario, la verdadera es que mejor es acceder a la vivienda a través de una carretera bien pavimentada que no a través de permanentes lagunas o baches.

Con esto, no indicamos que tales colineantes hagan mas uso o mejor uso del servicio público con el que linean, sino que son ellos los que experimentan mayor beneficio como efecto de la realización de una obra pública cuyo servicio por prescripción legal no es gravable. Si hicieran mayor uso, entences el legislador hubiera permitido el cobro de derechos o tasas; buena prueba de que no lo es, es que no haya autorizado estos últimos. Es por lo que creemos falla el intento de Jéze (véase, la parte relativa al estudio de la naturaleza jurídico-tributaria de las cont. especiales de sustituir la tradicional clasificación de los ingresos de los entes públicos-ingresos de economía pública y los de economía privada—por la relativa a los servicios públicos o de la Administración, en función de los cuales se distribuirían tales ingresos, pero presuponiendo en todos ellos, la existencia de un servicio, lo que en estos supuestos se niega, ya que en ellas se levengan cont. especiales no por el servicio prestado por las obras e instalaciones—que justamente es lo que se declara exento de cualquier gravamen, por lo que no existe razón para permitirle respecto de determinados sujetos—sino por las mismas obras e instalaciones, que por si mismas mejoran a los propietarios colineantes.

El legislador tiene en cuenta esto, ya que si no, no se explicaría la existencia de un precepto como el art. 443:

"La exacción de Contribuciones especiales para la instalación, ampliación o renovación de un servicio no excluye la de derechos o tasas por la prestación del servicio mismo".

Si lo primero que en él se contemplan son las cont. especiales parecería que su lugar adecuado sería el de las mismas cont. especiales; pero entences su reacción acaso debería ser distinta:

"La exacción de derechos o tasas por la prestación de un servicio no excluye el cobro de cont. especiales por su instalación, ampliación o renovación".

Aunque en cualquiera de estos dos textos—en el real y en el posible—es clara la separación que hace nuestro legislador entre los servicios públicos, únicos que según Jéze, justificarían el cobro de cualquier ingreso público, y por tanto, de cont. especiales, y las obras públicas con que se materializan. El servicio público es el único que permite hablar de un mejor uso así como de las distintas modalidades que tal uso puede revestir pero una obra pública no es objeto de uso; lo será por el servicio que presta pero en si misma no lo es, por lo que las cont. especiales no nacen en ellas para pagar o compensar algún uso, sino por la mejora que las mismas obras producen, como puede apreciarse en todos los supuestos que vamos analizando, y concretamente en este último de la pavimentación de las vías públicas. Con el citado precepto, nuestra L.R.L. confirma una separación, demostrativa de que la vía únicamente apta para el cobro de tasas sería la consideración del uso del servicio mientras que la de las cont. especiales es la del beneficio—y no uso—que las obras representan.

que la tasa compensa el uso mientras que la cont.especial lo hace respecto del beneficio que la misma obra representa y produce, se revela además del precepto anterior, en otros que hallamos en la L.R.L. como el 445 por ejemplo:

"....todo aprovechamiento especial que lleve aparejada depreciación continuada o destrucción o desarreglo temporal de las obras o instalaciones estará sujeto al reintegro del coste total de los respectivos gastos de reconstrucción, reparación, instalación, arreglo y conservación, sin perjuicio de los derechos y tasas a que tiene lugar"

La pavimentación de las vías públicas repercute sobre las propiedades colindantes en forma de un beneficio que engloba a su vez una serie de mejoras. La dificultad en este como en todos los demás supuestos analizados y por analizar, es que se ha querido reducir tal beneficio a su aspecto económico cuando si bien reducible al mismo, no tiene por qué ser en su totalidad de tal carácter. Es así como ahora tiene encaje en nuestro esquema la referencia anterior a los mejores accesos "desde la vía pública", ya que volviendo a su estudio, si bien el vecino propietario de la vivienda no tiene más uso, es cierto que es él quien disfruta de tales mejores accesos, aunque el uso efectuado por él de la vía pública sea el mismo y de la misma intensidad que el de cualquier transeunte por la misma vía; y como hablamos de mejores accesos cabría hablar de mejor aspecto exterior del lugar de emplazamiento de las viviendas o mejor estética, mejores condiciones sanitarias - ya que unos buenos accesos facilitarían tales condiciones como se demuestra con las frecuentes manifestaciones de protesta de algunas comunidades de vecinos en la Prensa quejándose de las deficientes pavimentaciones de su barrio que engendra defectuosas condiciones sanitarias, tema que tanto preocupa que la mayoría de los candidatos a Concejal en las elecciones celebradas el 13 de noviembre, incluyen en sus programas electorales alusiones a mejores y más perfectas pavimentaciones de las calles de los distritos por los que se representaban -, mayores facilidades para su venta, ya que los buenos accesos en forma de calles bien pavimentadas facilitan el acceso de los posibles compradores que indirectamente se verán estimulados al valorar la adecuada condición de los mismos, y así sucesivamente, existiendo pues una serie de beneficios o mejoras que englobables en uno mayor o más genérico en si mismos nada tienen de económico, aunque en conjunto si lo tengan, y carezcan de toda conexión directa con alguna categoría de uso.

Si la separación pues de las obras públicas de los servicios que las mismas pueden prestar, está justificando el acervo sobre aquellas de las cont.especiales, también esta probando la deficiencia terminológica legal, cuando al referirse a ellas, habla como un supuesto origen, de los servicios, cuando tal término debería brillar por su ausencia, dado que las cont.especiales sirven para la ejecución de unas obras o instalaciones, que a su vez, pueden servir para prestar esos servicios, pero que en todo caso, estas causarán un proceso compensatorio totalmente distinto y en nada identifica-

377

ble con el de las cont.especiales. Aunque la L.R.L. en algunos casos intenta corregir tal deficiencia como se ve en el art.45I,b) hablando de "servicios ejecutivos" como queriendo dar a entender que es su ejecución ó realización lo que motiva el devengo; más hablar de servicios no induce a la claridad.

En la pavimentación de las vías públicas--a si se prefiere "de las calles y plazas", a que alude el art.469--se comprueba una vez más el carácter localizado de las obras públicas, lo que nos ha servido para apoyar el aspecto local o municipal del nivel territorial de las cont.especiales ya que al igual que el alumbrado público, o las fuentes, la pavimentación es de "calles o plazas", o sea, de algunas calles o plazas que precisamente por esto, benefician a los propietarios de los edificios e industrias situadas en tales calles o plazas; mientras que en las obras públicas estatales resalta su carácter general--son muchas términos municipales, y a veces provinciales e incluso todo el territorio nacional, el que con ellas se beneficia, y hablar respecto de ellas de "localización" solo tiene un alcance limitado al ámbito geográfico, en cuanto necesariamente tendrán que radicar en algún punto de la geografía, pero no en el sentido que se atribuye a las obras municipales que devengan cont.especiales: unas obras en las que predomina el aspecto urbano así como su entono a determinadas propiedades particulares que de ellas se benefician. Las mismas vías públicas que se pavimentan y que así tan imprecisamente son calificadas en el art.102, adquieren contornos más precisos, justamente, a través de su reanunciación a terminología local: calles y plazas. La pavimentación solo se refiere a ellas, al menos, la pavimentación que devenga cont.especiales, ya que los posibles supuestos conexos como los concernientes a carreteras, caminos "ordinarios", a que se refiere asimismo el art.469, y que son también "vías públicas", constituyen otros ejemplos con autonomía dentro de la lista de conceptos devengadores de dichas contribuciones que hace ese precepto, aunque tipificables no en función de su pavimentación--de ahí la distinción que estamos haciendo--sino en virtud de otras razones (su construcción o desviación). Lo que significa que es solo la pavimentación de determinadas vías públicas, y no de todas, las que devengan cont.especiales, lo que nos llevaría a deducir que son las vías públicas más localizadas a nivel local, las que únicamente devengan cont.especiales, por lo que a medida que nos alejemos del mismo, irán desapareciendo las razones justificadoras de dichas contribuciones; mediante esta deducción, llegaríamos a parar a la falta de argumentos para exigir cont.especiales por las vías públicas de ámbito nacional (carreteras nacionales e interurbanas).

Si es la pavimentación de ciertas vías públicas, y no de todas, lo que motiva el devengo de cont.especiales, habrá que buscar tal peculiaridad que necesariamente no puede residir en las mismas obras o vías públicas, si

no en función de su contorno, produciéndose una recíproca influencia en que de las vías públicas se particularizan por su relación con una zona urbana, y a su vez, estas se benefician de tales obras, por tener una determinada condición urbana. Creemos que este dato es fundamental para explicarse el mecanismo de las cont. especiales: si el dominio público no tuviera tal condición urbana - caso de las carreteras estatales - no originará las cont. especiales, lo que quiere decir que en la exacción de tales cont. especiales late una idea de beneficio o mejora para unos determinados propietarios, por su relación con la obra pública. De ahí que debe rechazarse su condición identificadora pura y simplemente con los impuestos, así como la postura que ve en ellas una manifestación de la potestad impositiva. Esto último no se explica por qué en unos casos la pavimentación de vías públicas devenga tales contribuciones y por qué en otras, no; si fueran estas - cont. especiales un ejercicio simple de dicha potestad, no haría ninguna razón para tal discriminación, por lo que forzosamente en su ejercicio interviene otra razón. Es aquí donde residen todas las dudas doctrinales en orden a la sistematización de estas cont. especiales, por cuanto la discriminación que en si mismas simbolizan tales cont. especiales, al recaer sobre unos determinados sujetos, se elevaría a la máxima potencia, si viniera a añadirse esta otra de una previsión legal que dispone para unos casos su cobro y no le permite para otros. Aún los defensores de tal potestad, no quedan plenamente convencidos de sus afirmaciones por cuanto el ejercicio es tan limitado, que muy bien aquí podría afirmar aquello que no es preciso acudir a tan elevada potestad para justificar el cobro de las cont. especiales. Lo que sucede es que la ley no fija claramente tal relación, acaso por no perturbar el ejercicio de dicha potestad, cuando realmente la misma entra en muy segundo lugar en la determinación de las cont. especiales. Quizás mientras la ley no clarifique su postura, que es tanto como decir, mientras el legislador no valore como reside la auténtica causa de las cont. especiales estará contribuyendo a la confusión de la propia figura, ya que difícilmente podrán hacer estas descansar su regularidad y su misma especialidad frente al impuesto, si se deja de atender a las mismas discriminaciones legales que arbitran y habilitan su cobro en función de unos presupuestos beneficiarios de las obras públicas municipales. Si tales discriminaciones como esas otras razones no existieran no hubiera habido ninguna justificación clara del por qué el Estado hasta ahora no ha recurrido al cobro de tales cont. especiales; si solo fueran estas simples emanaciones de la potestad impositiva, no se comprende por qué el Estado no ha hecho uso de su potestad para exigir el cobro de las cont. especiales. La respuesta a estos por qué reside en lo que venimos indicando: en la exacción de las contribuciones especiales se está pensando en una relación puramente física de dos propiedades urbanas, de las cuales una tiene utilidad instrumental

respecto de la otra, que verá aumentada su misma utilidad, por cualquier aumento de esa otra utilidad instrumental. Entonces se habilita el cobro de cont. especiales, que son una manifestación de un poder público, al igual que por tratarse de un ente público, cualquier ente territorial puede recurrir al empleo de la expropiación forzosa, lo que sería inconcebible desde el ángulo del particular. No se comprende por qué si la cont. especial es una exteriorización de la potestad impositiva, la misma haya sido únicamente empleada por los entes municipales, y no por el estatal. El que tales entes puedan recaudar tales contribuciones está probando que es una manifestación de un poder, de una potestad, pero no solo tal ejercicio; las cont. especiales son algo más que un simple ejercicio de una potestad-aunque no la reduzcamos a la estrictamente impositiva-pero si así no fuera, entonces no habríamos hecho más que modificar el calificativo de la potestad, aunque permaneciera en el fondo la misma razón de poder. La ley, como vemos en la pavimentación de vías públicas, impone el cobro de cont. especiales-incluso paradójicamente contra la voluntad de las mismas Corporaciones locales, ya que para evitar su no cobro, las obliga a su exacción, con lo que se presenta como una carga a esas mismas Corporaciones locales-en función de unas circunstancias particulares estando lejos de la pura imposición-caso de los impuestos-, circunstancias que condicionan el ejercicio de la potestad pública-y que no la condicionarían si se tratase de la potestad impositiva, para sus defensores, absolutamente incondicional-.

Así como es inconcebible que la mejora realizada por los propietarios en sus edificios sea repercutible sobre el dominio público al que estos están ligados, no lo es sin embargo, en el caso opuesto: cuando las mejoras se llevan a cabo por el ente público, ya que en este caso, esas mejoras, aún indirectas y no perseguidas primariamente por el ente público ejecutar de las mismas, benefician a unos determinados sujetos que se verán dueños de un enriquecimiento sin causa, que incluso por la misma vía privada tiene su compensación, no solo a través del cuasicontrato del mismo nombre, sino incluso por instituciones como la medianería en la que las posibles mejoras a realizar en una obra medianera deben pagarse por los que de tal medianería se benefician. Las cont. especiales están configuradas como tributos; pero el hecho de estarlo ha conducido a la doctrina a un esame contrario de toda posición científica y por tanto, crítica: ha aceptado como dogma la confesión legal, y sobre ella, ha buscado toda clase de argumentos legitimadores de tal condición impositiva, forzando hasta el extremo de eliminar toda especialidad a una figura que el mismo legislador califica de especial. Le resultaba al ente público más cómodo que esa compensación que la cont. especial representa se atrajera por la vía similar a la del impuesto que por cualquier otra, al gozar de mayores prerrogativas en aquella, sin parar mientras en las sustanciales diferencias existentes entre estas contribuciones y los impuestos propiamente dichos.

El devengo de cent.especiales por la pavimentación de las vías públicas que tengan la concepción de calles y plazas puede servir de precedente a una técnica más distributiva y general, ya que del mismo modo que en la actualidad está previsto un gravamen por la circulación de vehículos de motor, no se comprende por qué no llegue en el futuro a estar gravada la simple circulación ciudadana. De este gravamen acaso sea precedente, como decimos, las actuales cent.especiales impuestas por la vigente L.R.L. a los vecinos más próximos a la realización de las obras, para los que indirectamente se grava ese uso aunque no se diga o reconozca expresamente, para evitar acusaciones de parcialidad. La L.R.L. dentro del apartado de tasas, por aprovechamientos especiales (art. 444) tipifica como tales el rodaje de ciertos vehículos e incluso el de personas, aunque con especiales características, lo que no sabemos haya sido objeto de tratamiento doctrinal; así, se dice:

"Se entenderán comprendidos entre 1... los aprovechamientos especiales:

18.... (la) circulación de roneas, comparsas, cabalgatas y carrozas por la vía pública y de carruajes en determinados sitios o en determinadas ocasiones....

24. Rodaje o arrastre por vías municipales, con cualesquiera vehículos, excepte los del motor. Se entenderán por vías municipales a los efectos de esta ley, todas aquellas cuyo entretenimiento y conservación esté en todo o en parte a cargo del Ayuntamiento...."

Si se tiene en cuenta que la excepción de los vehículos de motor no tenía otra justificación que la de recaer sobre los mismos un arbitrio, como era el de carruajes y caballerías de lujo y velocípedos, se ve como el tránsito o circulación por las vías públicas es motivo de gravamen y por consiguiente de pago, por lo que su práctica ya antigua no quita para que podamos ver en ella lo siguiente: la circulación no es libre ni exenta de impuestos, de forma que no puede vincularse como habitualmente se hace tal circulación libre, referida a las personas, con su libertad, como si esta requiriera ineludiblemente aquella para realizarse. De hecho, entendemos que no existe incompatibilidad alguna entre el uso común o general del dominio público-aquí bajo la forma de la libre circulación por las calles de una ciudad-y el cobro de algún derecho o abono de determinada compensación económica. Fijémonos que en este texto citado como precedente de lo que puede llegar a ser, se configura un pago por el simple rodaje o arrastre, sin que uno u otro signifiquen peligro alguno contra la propia estructura viaria, como se añace en el nº28:

"Si el rodaje o arrastre produjera trepidación, ruidos o daños extraordinarios en las vías, podrán ser recargados los gravámenes correspondientes".

Por lo que si la simple circulación, sin desgaste alguno para el propio dominio público de la vía usada, es causa de un derecho o arbitrio, también puede serlo algún día, la simple circulación ciudadana, que en parte puede entenderse gravada con la exacción de una cent.especial frente a la que juega hoy día con escasa operatividad.

alcantarillado: dijimos que se configura como obligación municipal mínima en todos aquellos Ayuntamientos superiores a 2.000 hab. (art. 103), que al igual que su anterior, se refiere y le cualifica expresamente de "servicio." El art. 469 en cambio habla de "construcción y reparación de alcantarillas" lo que separa de manera expresa aquello que puede originar el devengo de contribuciones especiales de lo que puede ser contenido de la obligación municipal mínima, que es el alcantarillado como servicio, mientras que son las obras e instalaciones precisas para tal servicio - la construcción y reparación de alcantarillas -, lo que devenga las cont. especiales. Su identidad con el supuesto de la pavimentación de las vías públicas, nos autorizaría a no ampliar más su estudio, pero es preciso algún otro detalle; así al no preverse tampoco aquí una prohibición de percepción de tasas por el art. 443, cabría poder deducir que los Ayuntamientos a pesar de tener este servicio carácter de obligación legal, podrían cobrar tasas. Los preceptos en contra de tal opinión de la L.R.L. no son tan claros como los vistos para la pavimentación, ya que el art. 440 que enumera los posibles supuestos de tasas incluye una relativa a "servicios de alcantarillado, incluso la vigilancia especial de alcantarillas particulares", cuya reacción es sumamente afectuosa al exponer como supuesto general el servicio, y como particular, el otro, cuando lógicamente debía ser al revés: el supuesto general y típico de la tasa es el de la limpieza de las alcantarillas particulares, mientras que en el de "servicios de alcantarillado" no se aclara bien si el percibo de las tasas viene motivado por el servicio general-supuesto de la obligación municipal mínima del art. 103 - o por otros servicios. Al parecer la postura coherente interpretativa sería esta última, ya que el precepto habla de "servicios de alcantarillado", pudiendo ser uno de ellos el que se cita - aunque en términos afectuosos - de la limpieza de alcantarillas particulares, pero no el servicio de alcantarillado que por algo se declara de ejecución necesaria para todos los municipios superiores a dos mil habitantes. El art. 444, por el contrario, no enuncia ningún supuesto de aprovechamiento especial referible más o menos al supuesto que estamos examinando.

Hay una prohibición indirecta de percepción de tasas por un servicio que puede ir incluido en el de alcantarillado, por lo que indirectamente adquiere confirmación la regla general de obligación legal municipal mínima con la prestación de servicio que representa y la prohibición de percibir por el mismo una tasa. Es el art. 441 que incluye entre los casos de inquilinatos de derechos o tasas, el de "limpieza de la vía pública...", que aunque claramente no se refiera al servicio de alcantarillado, tiene alguna relación con él. En cualquier caso, es manifiesta la deficiencia legal no solo de este precepto sino también del anteriormente citado. Más por encima de ella es obvia la coincidencia de este caso con todos los que llevamos analizados, ya que en él es la instalación de alcantarillas, y no el

servicio per ellas prestado, el que es sujeto de las cont. especiales; por tanto, coincidente con esas obras e instalaciones de los supuestos anteriores, que devengan la misma carga, por ser idéntico el presupuesto en todas ellas. Todas las consideraciones que hemos hecho respecto de los casos anteriores son aquí aplicables y a ellas nos remitimos.

parque público: el art. 103, al configurarlo como contenido de una obligación legal municipal mínima habla simplemente de "parque público", aunque comienza calificándole de "servicio", por lo que le ve desde tal perspectiva. El art. 469, al hacer la lista de supuestos devengadores de cont. especiales por beneficio especial habla, con terminología que ya es conocida para nosotros de "instalación de parques, jardines y paseos". La diferencia de objetivos de ambos preceptos es evidente; como ya anticipábamos, tal como está redactado el art. 103, hasta con la existencia de un parque público, para sobreentender cumplida la obligación impuesta por el mismo (quizás en esto se hayan basado los Municipios para descuidar tanto la existencia y defensa de zonas verdes en sus respectivos términos, considerando el raquitismo de la exigencia legal). El servicio de parque público es el que deben prestar todos los Municipios superiores a 2.000 hab., mientras que la instalación de parques, jardines y paseos es la que devenga cont. especiales. Llámame la atención por la mayor particularización que este detalle de citar expresamente a los parques, jardines y paseos, representa como términos referibles a ciudades y por tanto, a un nivel municipal (sería curioso rastrear lo que solo apuntamos, el origen en ámbitos estatales de toda esa terminología de "zonas verdes", tan asépticas en el plano territorial, aunque no en sentido, dado que hablar de ellas para nada se predefine su ámbito u horizonte geográfico, pero que parecen tener un origen legal estatal y desde la perspectiva centralista). Lo curioso es que la L.R.L. parece establecer cierta coincidencia interna de los citados términos, ya que separa como concepto independiente devengador de estas contribuciones, "la plantación de arbolado", por lo que será solo la instalación de jardines a lo que se refiere cuando habla de "parques, jardines y paseos", a no ser que se siga que en todos estos términos puede incluirse dicha plantación, surgiendo la autonomía de ésta cuando se dé como tal aisladamente.

La L.R.L. ni prohíbe expresamente el percibo de una tasa por el "servicio de parque público" ni tampoco lo permite expresamente, aunque creemos aplicable aquí la regla general ya citada, lo que se confirma por la práctica al no conocerse parque público alguno que requiera para su visita y disfrute el pago previo de una tasa (los parques públicos más conocidos como los de Montjuich de Barcelona, María Luisa de Sevilla, el de Valencia y el Retiro madrileño son de entrada pública y gratuita, aunque los Municipios perciben algunas cantidades por visitas a determinadas partes de los mismos, en donde se prestan otros servicios, como pueden ser zonas de jardines botánicos; es curioso constatar como hasta que se califiquen a

sí para que devenguen el pago de derechos de entrase, que realmente son tasas). En cambio, la instalación de parques, jardines y paseos, origina el devengo de las cont. especiales. Si no fuera por la mejora que tal instalación representa, no habría justificación para tal devengo, pero la mejora se presume por la ley, como se presume en todos los supuestos que enumera en el tantas veces mencionado art. 469; aunque puede levantarse alguna objeción frente a este comportamiento legal, en base a la mismas condiciones de desenvolvimientos de nuestras ciudades en nuestros días por cuanto se precisa la imprescindible necesidad de estos parques y jardines como muestras apreciadas de las tan apetecidas zonas verdes, creemos no obstante que en el mismo radica una justa solución ya que al igual que en todos los supuestos que constituyen el contenido de dicho precepto, la calificación origina unas condiciones más favorables y con mayor incidencia económica en la misma posición ante el mercado inmobiliario de los edificios y propiedades colindantes con dichas zonas ajardinadas. De ahí que su instalación grave a sus titulares, ya que todos sus bienes se verán incrementados en su valor como ellos mismos se notarán mejorados por razón de la inmediatidad física de dichas zonas.

Resulta curioso cómo la L.R.L. no impone ningún límite salvo el general que acuerda para todas las obras que devenguen cont. especiales, como son los supuestos del alcantarillado, pavimento, aceras y extinción de incendios, lo que acaso merecería una actual revisión, ya que mucho más importante que tales supuestos es el que estamos analizando, aunque esto nada diga en contra de la solución legal de establecer por principio como un caso de devengar de cont. especiales, la instalación de parques, jardines y paseos, que revela la previsión legislativa aunque su alcance haya sido nulo, por culpa de la misma precariedad de las Corporaciones locales como por el escaso empuje de estas, para hacer uso de las competencias legales, aunque las causas de esto habrá que buscarlas en otros lugares y no exclusivamente en los Ayuntamientos-.

Es pues como claramente fija la L.R.L. la instalación de los parques, jardines y paseos, el presupuesto de la cont. especial que por ella puede girarse, por lo que coincide con todos los casos anteriores, ya que también aquí la ley separa como supuestos conceptuales distintos la idea de servicio prestado por tales instalaciones de la idea de instalación a través de la cual aquél servicio o servicios se prestan; las consecuencias son también aquí extraordinariamente relevantes, ya que el servicio no legitima ni justifica el percibo por el ente municipal respectivo de derecho o tasa alguna, mientras que tiene la facultad de percibir una cont. especial por su instalación, lo que reduce el ámbito de la potestad impositiva, para la que según algunos, la cont. especial es una manifestación más, sin particularidad sustancial ni conceptual con el impuesto. Si tal potestad fuera el único fundamento más lógico sería que se manifestara por la vía de la exigibilidad de tasas, que no por la reducción de la cont. especial.

Servicio contra incendios: así se incluye como servicio obligatorio mínimo a prestar según la L.R.L. por los Municipios de más de 2.000 hab. El art. 469 comprende entre los conceptos de cont. especial por beneficio especial el "establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios y su entretenimiento". El art. 440 prevé el cobro de una tasa por los "servicios de extinción de incendios".

De acuerdo con estos preceptos quedan claramente deslindados los distintos aspectos bajo los que puede verse la citada prestación del servicio de incendios: la prestación de tal servicio como tal servicio público es una obligación que la ley impone a todos los Municipios que exceden del límite de 2.000 hab.; la prestación individualizada de tal servicio origina el cobro de una tasa, y por último, la instalación del mismo devenga la correspondiente cont. especial por beneficio especial. Hay por tanto una complementariedad entre todos estos aspectos, sin que exista contradicción o incompatibilidad entre ellos. La cont. especial presenta aquí cierta singularidad con los supuestos anteriores en que en esta cont. especial desaparece la razón de colindancia al menos en su vertiente puramente física, aunque se presenta bajo la forma de colindancia vecinal, dado que los obligados al pago de la misma no son los propietarios particulares de los distintos edificios sino las compañías aseguradoras con oficinas en el Municipio, lo que creemos responde más bien a una fórmula intermedia de reducción del citado número de obligados, ya que realmente con la instalación de este servicio de extinción de incendios son mejorados todos los propietarios de bienes del término municipal, por lo que todos ellos deberían concurrir a su instalación con el pago de la correspondiente parte del pago de la cuota en concepto de cont. especial. Más en este caso estaríamos ante un impuesto, en lugar de ante una cont. especial, ya que si todos tuvieran que pagar, lo que entregarían en este concepto sería un impuesto dado su carácter general. Al concretar el deber de pago en las Compañías de Seguros se toma en cuenta aquellos que más se benefician en la instalación del servicio en cuestión, como son dichas Compañías.

La instalación del servicio sigue siendo al igual que en los ejemplos anteriores, la razón de ser de la cont. especial, aunque al actuar el servicio sobre todo el ámbito municipal, los bienes beneficiados sería todos los de ese término, ya que disminuyen sus posibilidades de pérdida o destrucción; aquí no puede jugar la pura inmediatidad física de la instalación en relación con aquellos bienes o edificios más inmediatos para reclamar de ellos el correspondiente pago de la cont. especial por beneficio especial, ya que dicha inmediatidad no implica por sí misma ninguna situación de favor por encima de la que gozan todos esos demás bienes o edificios. Resulta clarificador no obstante ver cómo a diferencia de los ejemplos anteriores en que asimismo configurados como obligaciones legales municipales mínimas, para ellos no había previsto ningún

caso totalmente idéntico con aquellas, mientras que en este del servicio de extinción de incendios la misma prestación del servicio ya no es gratuita sino que está sujeta al pago de una tasa, fórmula con la que se logra la distribución generalizada de la carga económica que el servicio representa, y en cierto modo, sustitutoria de su pago mediante impuestos afectados a la financiación de dicho servicio.

Es de destacar la reafirmación expresiva del art.103, que comenzando su texto por aludir a los servicios tipificados en él, cuando se refiere concretamente al de incendios repite otra vez el mismo término: "servicio contra incendios", siendo más precisas las referencias contenidas en los arts.440 y 469, que especifican la naturaleza de dicho servicio intercambiando el término "servicio de extinción de incendios", que es también a lo que se refiere el art.255 de la L.R.L. que al contemplar la cooperación provincial a los servicios municipales y establecer el orden preferencial de estos, cita al de "extinción de incendios". Todo lo cual destacamos porque se trata de un servicio que impuesto obligatoriamente para su prestación a los Municipios con cierta población, no tiene carácter gratuito, sino por el contrario debe ser objeto de pago mediante una tasa por cada vez que se solicite su prestación. Y con independencia de la tasa, el pago de una cont. especial para las Compañías de Seguros.

Se quiere en este supuesto la regla general a que nos hemos referido más que la imposición obligatoria al Municipio de la prestación de un servicio no es ningún obstáculo para el percibo por este de una tasa, aunque aquella imposición pueda verse con el simple montaje o instalación del servicio considerándose que este se presta en potencia con su mera existencia, servicio que en estado potencial cubre las condiciones de gratuidad, por cuanto por su misma existencia nadie debe de pagar derecho, impuesto o tasa alguna, mientras que cuando cualquiera solicite dicho servicio es entonces cuando se levanta el velo de una tasa. En la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Madrid, por la prestación de este servicio, se dispone lo siguiente (Ordenanza nº17, incluida en la recopilación a que nos hemos referido), que puede servirnos de modelo :

"2. La obligación de contribuir se funda en la prestación del servicio con aprovechamiento, entendiéndose por tal el que se realiza a instancia de parte o reune en beneficio que no sea general, bastando para que aquella nazca de simple salida del parque o puesto del Servicio contra Incendios, o solicitud del interesado o de otra persona, por su encargo o delegación, o a haberse iniciado en cualquier forma la prestación del servicio aunque no haya mediado llamamiento por parte del interesado".

Y más adelante reitera y precisa lo dispuesto en este párrafo del modo siguiente:

"Están obligados al pago de los derechos, las entidades, organismos, o personas que hubiesen solicitado el servicio y en todo caso, aquellos sobre los que recaen particularmente los beneficios del mismo, aunque no hubieran sido los autores de la llamada, comprendiéndose entre dichas beneficiados, los dueños

inquilinos o empresarios de las fincas siniestradas, siendo responsables subsidiariamente del pago los dueños o la comunidad de propietarios en caso de insolvencia".

Este servicio de extinción contra incendios presenta pues una doble particularidad: por un lado, por cuanto su prestación no es gratuita ni indiscriminada, ya que si bien es obligatoria su prestación municipal, se permite el cobro de una tasa por tal prestación, y por otro, su instalación origina el devengo de una cont. especial que obliga únicamente a las Compañías de seguros, a diferencia de aquel otro único supuesto en que la L.R.L. toma en cuenta a otras compañías similares para tal pago, como es el de mejora de las rasantes "en cuanto mejoren sensiblemente las condiciones del tráfico" (art. 469, b) que manda incluir particularmente en la distribución de las cont. especiales a las compañías de transporte, pero junto a los demás beneficiarios -e sea, no a título exclusivo, como ocurre en el caso que estamos examinando-. Tal doble particularidad no sirve para generalizar las soluciones prácticas en esta ocasión y si solamente para resaltar su aspecto excepcional, motivado por la misma singularidad del servicio de que se trata. Quizás por cuanto se trata de un servicio que cuando se presta requiere la actuación de una serie de factores -personal, material, etc-, que no se dan en los servicios estudiados anteriormente, en los que se prestan sin necesidad de acentuar particularizaciones ni con la actuación señalizada de determinados elementos; el alumbrado o alcantarillado se instalan y una vez hecho esto, los vecinos y usuarios gozan de su servicio sin necesidad de requerir para cada ocasión su uso o la prestación del servicio, a diferencia del de extinción de incendios cuya intervención exige una acentuación particular o en su falta, una decisión de la autoridad, teniendo en ambos supuestos su puesta en funcionamiento en una decisión humana.

La L.R.L. añade otra particularidad ya que el "establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios" devengará cont. especiales "en cuanto el gasto correspondiente no fuese cubierto mediante la exacción de los derechos y tasas autorizadas en esta ley" (art. 469, h), lo que parece estar en contradicción con el art. 443, ya transcrito, al condicionar el devengo de las cont. especiales a algo tan accidental como es la cobertura del gasto producido por el servicio por las tasas causadas por el mismo. Con tal precisión, el que la instalación del servicio devengue cont. especiales dependerá de algo tan fortuito como es el que las tasas recaudadas cubran el gasto del servicio, lo que no se sabe por cuanto no se indica, si tal gasto será el total, incluyendo el de instalación junto con el de funcionamiento, o solo este último, lo que parece más lógico dado que la tasa solo abonará el gasto representado por el funcionamiento, aunque todo depende de su cálculo (puede hacerse repercutir sobre cada demanda del servicio, una parte proporcional correspondiente al gasto de instalación), pero con la dificultad que como la cont. especial se origina por la instalación

y las tasas, por el funcionamiento del servicio, con la precisión legal citada lo que se hace es alterar tal proceso lógico, al superarse el evento de las cont. especiales a que las tasas no cubran la totalidad del gasto lo que parece presuponer que parte del gasto de instalación se va repercutir en cada requisitoria particular de prestación del servicio de extinción de incendios. La misma previsión del cobro de tasas, como sustancial diferencia en la prestación de este servicio que venimos subrayando frente a todas las supuestas anteriores, revela cierta opción selectiva del legislador inclinada más en este caso a la tasa que a la cont. especial, como se demuestra con la variación de las postulaciones aplicables a esos otros supuestos: la elección de obligados al pago de cont. especiales, de presentarse estas, que solo lo serán las compañías de seguros y el que no juegue por lo tanto la idea de coligancia o inmediatidad a la instalación como causa de la cont. especial, aunque siga operando, constitucionalmente, la idea de instalación del servicio.

Puede decirse por ello que el supuesto del servicio de extinción de incendios, es un supuesto especialísimo respecto del cual la ley altera el nacimiento normal y ordinario de las cont. especiales, aunque siga refiriéndolas a la instalación. Es difícil comprender la normativa legal teniendo en cuenta que la misma es la que establece la compatibilidad entre exacciones como las tasas y las cont. especiales, compatibilidad justamente producida al tratarse de exacciones distintas, con eventos y presupuestos diferentes, que aiscurren por caminos independientes y que saber cómo en esta ocasión se intentan identificar. El legislador ha sobreestimado que el mismo haya permitido el cobro de tasas por un servicio, a diferencia de los demás servicios cuya prestación gratuita es la que prevista como general, considerando que tal permisón acarrea tales modificaciones, de superponer el nacimiento de las cont. especiales al aleatorio dato de que la cantidad recaudada por tal concepto cubra o no el gasto producido por el servicio. De hecho y de derecho, esto significa que el legislador tiene una noción intrínsecamente distinta de este servicio de extinción de incendios frente a los que ya llevamos estudiados, acaso fundada en que en estos es una noción de servicio de sentido amplio que en nada coincide con el aparato propio del de extinción de incendios, para el cual se aplicaría un concepto estricto y restringido de servicio, identificable con el de "servicio público", que como tal servicio público se manifiesta bajo demandas particulares, abonables en forma de pago de tasas, y que por consiguiente se dirige a una masa determinada de potenciales demandantes, cuya solicitud es precisa para su prestación. En los demás servicios, lo que hay no es un servicio público sino una obra pública que presta un servicio a los vecinos y a la comunidad local en general. Es, como vulgarmente, se dice una obra que presta un servicio o utilidad, sin que llegue a instrumentalizarse como un servicio público.

Hasta aquí hemos pasado revista a aquellos supuestos de cont.especial-
les que por tener reflejo al mismo tiempo dentro del campo de las obligaci-
nes legales municipales mínimas podrían suscitar un problema de legitimaci-
o en todo caso, de compatibilidad, que sea de acensuado con nuestra recorrida
que esta última concepción no afecta a la del devengo de aquellas cont.espe-
ciales. Marchan por caminos distintos ya que el de las obligaciones entra
en el de la competencia de las Corporaciones locales, y el de las cont.espe-
ciales, en el de los efectos producidos por situaciones o relaciones de ve-
cindad con la repercusión sobre los valores de las fincas colindantes con
determinadas obras públicas. Además las obligaciones municipales mínimas son
vistas por la ley desde la perspectiva del ente municipal obligado a pres-
tarlas y desde el ángulo activo de la comunidad vecinal que tiene derecho
a exigir determinadas servicios. La ley estima que una comunidad local no
puede pasarse sin determinadas servicios, que se estiman esenciales a
la misma, por lo que impone su prestación al ente municipal, pero tal perspe-
tiva de servicio es independiente de los efectos que la misma puede produ-
cir, que se encauzan por otro camino. Por tanto, el que una determinada obra
pública municipal se contemple como supuesto de una obligación del mismo
ámbito en nada afecta para que aquella devengue unas compensaciones econó-
micas por las incóveniencias que tales obras públicas tengan sobre las propie-
dades vecinas; la compatibilización es además posible por cuanto la obra como
prestadora de un servicio juega frente a todos mientras que la cont.especial
juega frente a algunos, aquellos cuyas propiedades se ven beneficiadas de al-
guna manera como consecuencia de la realización o instalación de una obra
pública.

Entramos ahora en el estudio de los restantes supuestos enumerados
en el art.469, para comprobar sus particularidades o confirmar sus puntos
comunes con los anteriores:

a) apertura de calles y plazas, ensanche, alineación y prolongación de las e-
xistentes: evidentemente aquí nos encontramos con unas obras, lo que se con-
firma por la remisión al art.451, b) en el que se habla de "obras, instala-
ciones o servicios ejecutados...", encajando en el primero de ellos, o sea,
en las obras. Desemos fijarnos en que el presupuesto de la cont.especial es
aquí una obra pública consistente en los distintos casos tipificados en el
epígrafe; se trata de obras públicas municipales ya ejecutadas; se habla de
"apertura de calles y plazas...", a manera de un resultado de una obra, y no
por tanto, de algo que habría que lograr con la cont.especial. Precisamente
porque la obra pública municipal consistente en la apertura de una calle o
plaza se ha realizado, es por lo que se devenga la cont.especial por benefi-
cio especial a que este apartado se refiere.

Se trata asimismo de obras públicas, de exclusiva competencia muni-
cipal, como se ve con el art.101, a). Es evidente también que las obras públi-
cas aquí enumeradas proporcionan un servicio, como en los casos ya vistos,

aunque entendiéndose tal término en sentido amplio, como servicio al público, o servicio para todos. El que la ley hable de obra realizada, significa que solo con tal realización es como se devengará la cont. especial, de forma que aún habilitándose procedimientos para su exacción o cobro anticipado este no significa que la cont. especial nazca con un simple proyecto de obra pública, de forma que ningún acreche habría a exigir su devolución o quedarse en simple proyecto. Creemos que así se resuelven uno de los principales escollos en la rigurosa concepción de las cont. especiales; algunos autores - como Lacella - se han sentido tan influenciados por lo que estimamos un simple procedimiento recaudatorio que vuelvan su sentido diciendo que las cont. especiales nacen para la ejecución de determinadas obras públicas, cuando realmente es esta ejecución la que devenga las cont. especiales. La instauración o aplicación de un determinado procedimiento de cobro de manera alguna puede preeterminar ni influir en la naturaleza de estas cont. especiales; el que se anticipe el cobro no significa que las cont. especiales sean independientes de la ejecución de la obra, porque si su causa es el beneficio especial o el aumento de valor, ni uno ni otro adquieren realización sino con la ejecución de la obra. Reconocemos que puede haber algún texto legal o normativo, equívoco, como por ejemplo el art. 51 del viejo Reglamento de Obras y Servicios municipales, de 1.924, que decía así:

"Ninguna obra podrá comenzarse sin que esté aprobado el proyecto, cuando se trate de las de nueva planta y sin que exista el crédito necesario consignado en presupuesto ordinario o extraordinario, y se hayan arbitrado, cuando se trate de las comprendidas en el art. 354 del Estatuto (hoy, 451, tipificar de las cont. especiales), los recursos que corresponden de sufragar a los interesados en su realización".

A pesar de los términos equívocos y confusos de este párrafo, interesados en su realización, cuando realmente quiere decir lo contrario, o sea, los que obtienen algún interés como resultados de la ejecución de la obra, ya que el único interés existente antes y durante la realización de la obra es el público que represente el ente público municipal ejecutar de la misma - parece que el término "arbitrar" viene a ser sinónimo de previsto o acordado - reconocemos que las cont. especiales necesitan "acordarse" y por tanto, "arbitrarse" para cada expediente, lo que es muy distinto de querer decir que "nacen". que el procedimiento de cobro es algo accidental que no puede afectar a la naturaleza sustancial de las cont. especiales se revela con la referencia al supuesto anterior, cuando el percibo de la cont. especial queda supeditado a que las tasas no cubran la totalidad del gasto. Se ve entonces cómo ya efectuada la instalación, las cont. especiales nacen porque se ha efectuado - y no antes, para que se efectúe -. El cobro anticipado puede venir impuesto por las mismas características del mecanismo financiero de los entes públicos que reclaman imperiosamente el acompañamiento junto a todo gasto, del recurso que le financie.

Este esquema no obstante no deja de ser extraño porque si el servicio de extinción de incendios es considerado por la ley como de instalación obligatoria, no se explica armónicamente tal obligación con la exigencia de una tasa por cada prestación del mismo. Aquí es donde aparece la idea que tan perfectamente expone Jéze de la patrimonialidad de las tasas, en cuanto al ser un servicio general, debería ser por el impuesto y no por la tasa el camino por donde el mismo se financiase. De nada vale montar un servicio de carácter tan imprescindible como es el de extinción de incendios, para exigir a continuación el pago de una tasa. La patrimonialidad de las tasas tiene su explicación en el comportamiento feudal, cuando los señores cobraban por todos los servicios que prestaban a sus súbditos; para ellos no había división ni clasificación alguna de los distintos servicios, por el interés más o menos general que estos podían revestir, bastando que se diera el servicio, por muy necesario que fuese, para arbitrar por tal servicio el cobro de una cantidad. Jéze alude también a otra idea que explicará la confusión que sobre este servicio revela nuestra vigente L.R.L, idea que expuesta hace lustros no deja de ser interesante, como todas las de este autor: todo ente público-Estado o Municipio-estaban acostumbrados a recaudar unos determinados impuestos en función de la ejecución de una serie de competencias; a medida que estas se van extendiendo y van creciendo los servicios públicos, el respectivo titular público accede a la vía de la financiación autónoma o "por separado" con el objeto de no disminuir la cantidad recaudada por impuestos a los objetivos que venían satisfaciendo, de forma que por el hecho de haber variado los fines del Estado o del Municipio se altere en algo las cantidades asignadas a aquellos, por lo que las tasas serían esos pagos compensatorios de determinados servicios, nuevos dentro de las competencias públicas, que al satisfacer acesos o demandas individualizadas, pueden ser objeto de pagos particulares, en cantidades que no superen el coste del servicio. De ahí la proclamación reiterada de una regla singular: la recaudación por tasas no debe de superar el coste del servicio, como puede entender que el ente público no tiene interés lucrativo alguno en la prestación del servicio y que con ello no persigue otro objeto que prestarle, mediante el justo pago del mismo (lo que puede ser cierto en el plano individual, pero no en el colectivo). Es tan contrastante la figura de este servicio de extinción de incendios que no se compagina a pesar de todas las tentativas explicativas con las restantes supuestas de las cont.especiales: más aún en tantas las particularidades que presenta, como la misma determinación del sujeto pasivo u obligado a su pago, que se nos presenta como un injerto extraño, y menos mal que que ha guardado el contacto mínimo con el supuesto más común al relacionar la cont.especial con el establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, lo que amplía o diferencia de este supuesto común, al "entretenimiento".

Jéze que estudia para Francia la tasa existente en el vecino país por un servicio similar, considere que su instauración obedeció a un medio de recaudar fondos con objeto de poder luego abonar a los Ayuntamientos las subvenciones necesarias para el montaje del servicio, como si el Estado se resarciera de lo que posteriormente entregaría a los entes inferiores bajo forma de subvenciones y otras ayudas. Su cita tiene interés dado que la conciencia obligatoria de la prestación de este servicio (lo que constituye otro argumento en pro de la esfera de confusión en que el legislador se mueve por cuanto la obligación mínima es con referencia al servicio y no meramente su instalación, por lo que cabría que plantearse la posibilidad de la aemana particular de tal prestación con simultánea negativa al pago de la correspondiente tasa, ¿estaría o no obligado el Municipio a la prestación del servicio? ¿no impone el art. 103, la prestación obligatoria del servicio? ¿cómo se compagina tal prestación obligatoria con el derecho al percibo de una tasa?) se vigila por la misma L.R.L., en su art. 253:

"I. Cuando a juicio del Ministerio de la Gobernación, el servicio municipal contra incendios no estuviese suficientemente organizado, la Diputación Provincial lo tomará a su cargo como servicio obligatorio, correspondiéndole a dicho Ministerio determinar las aportaciones económicas y de personal con que deberán contribuir los Municipios interesados".

Asimismo, el art. 255 dispone que la cooperación provincial, consistente en las ayudas económicas, ayudas financieras y subvenciones que las Diputaciones Provinciales aportarán a los Ayuntamientos, serán principalmente para "...la efectividad de, los servicios municipales obligatorios, que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos...". De todo lo cual se deduce un complejo aparato de normas relativas a distintos remedios y medios económicos, sobre los cuales la ley no se decide de manera clara, contribuyendo a la confusión, por cuanto si se permite a los Ayuntamientos el percibo de tasas, es reconocerles la posibilidad de resarcirse del coste del servicio—pasando por encima de la contradicción señalada y sobre lo que hemos hecho las anteriores preguntas, caso que la obligatoriedad, repetimos, alude a la prestación del servicio, y no a la instalación o montaje, siendo este el único caso, como ya hemos dicho, en que la prestación de un servicio configurado obligatoriamente devenga el cobro de una tasa—; creando para caso de insuficiencia el remedio, que por esto, actúa secundaria y subordinadamente, de una cont. especial y arbitrando el monto protector de la prestación del servicio a nivel provincial por la Diputación.

Seguientemente, vamos a pasar revista a los demás supuestos o conceptos enumerados en el art.469 y que no guardan ninguna analogía con los configurados como obligaciones mínimas.

apertura de calles y plazas, ensanche, alineación y prolongación de las existentes: si como dispone este mismo art.469, le relacionamos con el ap.b) del art.451, se comprueba como en él se está aludiendo a obras ya ejecutadas, por lo que las cont.especiales a establecer por el beneficio especial que de ellas deriva no pueden tener por objeto tal ejecución-ya que esta se ha producido con anterioridad-sino compensar el beneficio especial que de ellas se obtiene por los obligados a su pago. Con este supuesto se inaugura la relación de una serie de obras públicas municipales cuya realización ocasiona el mencionado beneficio especial, que es aquel por el que el contribuyente paga.

Las obras aquí detalladas entran en las que el art.101 de la L.R.L. enuncia en su ap.2, letra a), "Gestión urbanística en general", aunque con ciertas peculiaridades, que revelan la falta de coherencia de las distintas partes de esta ley dado que si bien subsumibles en principio en esta última rúbrica, habría que averiguar cuál es su contenido, dado que el mismo apartado añade otras obras que en dicha gestión urbanística podrían entenderse incluidas, como son "la reforma interior y ensanche de las poblaciones, vías públicas, urbanas y rurales", obras que sin embargo no son totalmente idénticas con las que estamos estudiando como supuestos de las cont.especiales; basta para ello fijarse que mientras la reforma interior y el ensanche se refieren a las poblaciones, el art.469 contempla el ensanche-únicamente-de las "calles y plazas". Es en la Ley del Suelo en donde obtenemos alguna precisión por el significado de dicha expresión "gestión urbanística", que suele utilizarse con evidente sinonimia de esta otra expresión: competencia urbanística en orden al régimen del suelo (arts.3,1,2,3,4, y 5;4,1 y 2), siendo evidente que tal gestión engloba otras muchas obras y actividades que las que podemos considerar incluidas en ellas y a las que se refiere el ap.a) del art.469. La falta de coherencia se revela no solo en esto, sino en la ausencia de unidad terminológica o conceptual, ya que es evidente que hablar de calles y plazas no es lo mismo que hablar de vías públicas, urbanas y rurales. En esos artículos de la ley del Suelo hallamos incluso una legitimación del cobro de cont.especiales precisamente por las obras en que la mencionada gestión urbanística se concreta (apartados b y d del nº 2 del art.3), por lo que se comprueba la relación que entre estos preceptos establecemos.

La diferencia de redacción apreciada, prueba el carácter localizado de las obras que devengan cont.especiales; no se trata de obras a realizar y que puedan ejecutarse en cualquier parte del término municipal, sino que forzosamente han de ser colineantes con "calles y plazas"; es obvio que unas y otras son "vías públicas", aunque no son "rurales" y sí en cambio "urbanas". De ahí la falta de identidad del art.469 con el 101, ya que mientras en éste se está mirando la actuación municipal en todo su territorio jurisdiccional en aquel se están contemplando las obras que benefician a unos vecinos más que a otros.

Esto último es lo que nos pone en camino de averiguar en estos supuestos del ap.a) el art.469 ¿cómo reside el beneficio especial.¿A quién o a quiénes benefician dichas obras?.Mientras que el supuesto de la apertura de las calles y plazas, parece claro, no es el caso de los restantes supuestos, ya que la falta de referencia en ellos, hace dudar si se refieren indiscriminadamente tanto a calles y plazas, como solo a las primeras; pero más que en esto, que tendría algo de operación bizantina, saber si las plazas, tanto como las calles, pueden ser objeto de extensión, ensanche o prolongación, lo que nos interesa es saber cómo reside el beneficio que a los particulares pueden producir tales obras, o sea, concretar el punto concreto en que las obras citadas en ese apartado a) son susceptibles de causar el beneficio especial por el que se devengan cont.especiales.Las obras de apertura de calles y plazas son unívocas; no cabe duda de que su apertura motiva ese beneficio especial para los propietarios colindantes con los terrenos sobre los que se realizan las calles y plazas, pero ¿sucede lo mismo con el ensanche, alineación y prolongación?.En el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, aprobado por Decreto de 11 de julio de 1.924 se hace una definición indirecta del contenido de tales obras, que nos puede ser útil a la hora de fijar quién o quiénes pueden ser los beneficiarios en alguna medida de estas obras; lo que intentamos es determinar si la norma prevé un solo beneficio o varios, o lo que es igual, si la norma prevé un solo beneficiario-el público o común de todos los vecinos-o varias clases de él (ese público y al mismo tiempo, otros en especial).Dicho Reglamento, en su art.6,e) se contempla la anchura de las calles como una medida que no contempla más que a los vecinos o moradores de las viviendas en ellas sitas ("11...la altura de las casas no podrá exceder del ancho de la calle..."con objeto de que"los rayos solares llegarán a todas las viviendas dispuestas en los edificios que las bordean, como mínimo durante una hora el día más corto del año(22 de diciembre)"); pero en el ap.h) se contemplan otros fines:"la anchura de las calles se determinará calculando la circulación probable y atendiendo a la necesidad de proporcionar accesos rápidos...".No se determina para quién o quiénes serán esos más rápidos accesos, ni tampoco se precederá esa mayor circulación probable, ya que todo el precepto se está moviendo en el terreno del ensanche y expansión de las poblaciones, por lo que dichas obras así como sus beneficios pueden referir se tanto a los vecinos en general, como a los que colindan con aquellas más inmediatamente.En ese mismo Reglamento, en su art.22 se contiene una nueva precisión; las obras de ensanche de calles, paseos o plazas o la apertura de tales vías así como los cambios de alineación deben contenerse en un plan general de alineaciones o de reforma interior, habiendo calificado anteriormente todas estas obras, así como estos planes, como "obras de mejora interior de las poblaciones"-título del cap.iii-, lo que significa que si tales obras producen tal mejora "a las poblaciones", es que son estas poblaciones las que prima facie son contempladas como beneficiarias más directas de

ellas, sin perjuicio de que se concreten otros beneficiarios por la vía directa de la repercusión o de la incidencia. Es por esto por lo que la anterior afirmación interpretativa del art. 6, e) debe corregirse, al complementarse el mismo con lo dispuesto en el art. 23 en donde claramente se ve cómo son finalidades comunes -o de beneficio inmediato y directo para toda la comunidad- a las que se dirige la realización de las obras citadas, ya que este art. 23 parece condicionar la anchura de las calles-nuevas o reformadas-en función de un fin sanitario; si como en el art. 6 veíamos se hablaba del sal que deben recibir todas las viviendas, lo que entonces aparecía como una muestra del beneficio particular de los vecinos, ahora se exterioriza como una medida de alcance sanitario e higiénico impuesta por el ente público, de la que se beneficiarán algunos vecinos pero teniendo su mira en la totalidad de ellos. Hay pues en todas estas obras un primer destinatario como es el que con términos genéricos podíamos calificar de "población municipal", y un segundo y posterior, que solo aparece tras el primero, como son los vecinos habitantes de las calles y plazas "ensanchadas, alineadas y prolongadas". Dado que la misma norma califica y establece apriorísticamente tales obras como de mejora interior, esto significa que el beneficio consiste en la misma realización de la obra, o sea, en la extensión o ensanche, en la alineación y en la prolongación. Todo lo cual se confirma por la vía de exigir autorización o licencia municipal para la realización de tales obras por los particulares, como es el caso más frecuente de la alineación, a lo que se refería el Reglamento citado en su art. 58: "Corresponde a los Ayuntamientos señalar las, alineaciones y rasantes a que debe sujetarse toda construcción que se levante en el término municipal respectivo".

Otros preceptos del mismo Reglamento reiteran la finalidad pública común de tales obras, por cuanto há há la realización de las citadas obras tiene por objeto la prestación de ciertos servicios municipales, ya que la apertura de calles y plazas como su ensanche, alineación y prolongación no harán más que facilitar el servicio de viabilidad y comunicaciones, a que aludía su art. 66 que incluye dichos servicios como municipales al "satisfacer las necesidades del vecindario", lo que revela que es este, el vecindario o común de todas las vecinos del término municipal, aquel que se ve como único beneficiario directo de tales obras, sin perjuicio de que puedan existir otros beneficiarios por la vía de la incidencia de ellas en algunos cualificados vecinos, que serán aquellos a cuyo cargo se pone el pago de las cont. especiales. Por esto, el presupuesto de ingresos para la realización de tales obras "de mejora interior" preveía la imposición de cont. especiales (art. 53), lo que puede verse como el antecedente más inmediato del supuesto que estamos analizando.

Si bien es cierto que de la realización de estas obras resulta un beneficiario directo e inmediato como es el común de los vecinos-o vecindario-, también lo es que se trata de obras realizadas por el Ayuntamiento

con destino a tal beneficiario. Si aquí nos quedáramos, poco habríamos logrado ya que en nada se diferenciarían tales obras de las demás, o sea, de las que no originan cont. especiales. ¿Donde radica la diferencia o el plus de las primeras respecto a las segundas?. Por de pronto, el cap. III. ya citado, del Reglamento de 1.924, relativo a las obras de mejora interior de las poblaciones, dentro del cual hemos encontrado alguna relación con el supuesto analizado, particulariza aquellas partes o zonas de la población en donde tales obras se emprenden, y así habla "dentro del casco de las ciudades" "que se suponerá permitidas por el perímetro interior de los ensanches y de no existir estos, por el exterior de la zona urbanizada", con lo que encontramos cierta relación local de las obras; lo mismo podría decirse de las obras de ensanche o extensión ("Para la urbanización de cualquier zona interior del término municipal, se zonas comprendidas entre los límites de los actuales ensanches y los del término y de terrenos incorporados a un Municipio..." art. 3), de lo que se deduce que se trata de obras a realizar o ya realizadas siempre en concretas y determinadas zonas de un término municipal en beneficio del Municipio o vecinario pero que justamente por su localización benefician en especial a los propietarios de inmuebles colindantes con los terrenos en donde tales obras se han realizado.

Más aún, antes aludíamos a la falta de unidad terminológica; hablar de calles y plazas no es lo mismo que hablar de vías públicas, urbanas y rurales. Como todo el ordenamiento jurídico de un país forma una unidad, es por lo que creemos que resulta lícito para nuestro tema acudir a otros textos normativos, aunque no sean típicos ni exclusivamente locales, caso del vigente Código de la Circulación, en cuyo art. 5, c) se contiene una definición de "calle" sumamente esclarecedora para nuestro estudio, que dice así:

"Calle o vía urbana, es toda vía pública comprendida dentro del casco de las poblaciones, entendiéndose por tal el conjunto de edificación agrupada, sin que existan en ella, soluciones de continuidad mayores de 500 metros".

Es clara la sinonimia que en este precepto se hace de la calle con vía calificada de "urbana", y a su vez, la identificación indirecta de este calificativo con la edificación, por donde podría llegar a afirmarse que la apertura de calles y plazas, así como su ensanche, alineación y prolongación, son obras públicas municipales que devengan cont. especiales por cuanto se trata de obras públicas enmarcadas dentro de zonas edificadas, y por tanto, con repercusión favorable y beneficiosa sobre sus propietarios (o lo es en igual, sobre los propietarios de los edificios en ellas insitos). Este beneficio que la ley califica de "especial", pero que realmente es secundario y subordinado, se produce al recoger la ley una característica muy real, como es el emplazamiento o forzosa localización de las obras en un lugar o paraje determinado de una ciudad, y solo de ella; podría decirse que las cont. especiales con este están probando su condición "urbana" y su incompatibilidad rural.

Metafóricamente, a través del supuesto analizado, podría hablarse de que las cont. especiales solo son concebibles entre vecinos, apareciendo correcta su tipificación, en la versión del beneficio especial, en el ap. b) del art. 452 de la L.R.L. que imputa tal beneficio a "personas o clases determinadas...", de forma que los inmuebles urbanos sería una especie de escaparaté o fachada del realmente beneficiario que serían sus ocupantes, y en primer lugar, su propietario. La ley localiza el beneficio común producido por las obras públicas municipales consistentes en apertura de calles y plazas, su ensanche, alineación y prolongación a través del cobro de las contribuciones especiales. El beneficio especial podrá venir representado en este supuesto por una mejor circulación (tanto de personas como de vehículos; cabría preguntarse de si no existe un mayor beneficio para los colindantes con una calle cuando esta se abre, se ensancha o prolonga, frente a la objeción que si facilita la circulación, será el beneficio para los automovilistas pero no para ellos, y cabría admitir un beneficio aún cuando este último fuera cierto en razón de la misma rapidez y fluidez de la circulación, porque produciéndose ésta como tiene que producirse, mejor será para los vecinos que sea rápida que no lenta; mucho más evidente será el beneficio especial en el caso de apertura de calles y plazas, carácter que la misma obra tiene para los casos de su prolongación, lo que suscita algún problema que veremos a continuación), o por unos accesos mejores y más rápidos como dice el Reglamento de 1.924.

Hablamos en especial de "circulación", porque tal es el fin más importante de las calles, como se deduce del artículo citado del C2 de la Circulación, que al calificar a las mismas de "vías públicas", predica de aquella lo que antes ha dicho de estas: "todo camino que puede ser utilizado sin más limitaciones que las impuestas por el presente Código", circulación que es tanto de vehículos como de personas ya que este mismo Código dedica determinadas zonas a la circulación de peatones-aceras, andenes o paseos-, pero no condiciona el uso de las calles. El beneficio especial a que nos hemos referido puede representarse en cualquiera de esas tres formas, en particular: la circulación a pie y en coche de los colindantes con las nuevas calles y plazas, lo que implica, accesos más rápidos a sus respectivos domicilios.

Es ahora cuando podemos entrar en el detalle de los distintos casos recogidos en el mismo apartado; a diferencia de la apertura de calles y plazas, en que el beneficio aparece evidente, no ocurre igual en los demás, porque ¿quiénes son los beneficiarios a título especial, por la alineación, ensanche o prolongación? Ya dijimos que existe la duda de si estos conceptos se refieren tanto a calles como a plazas; la lógica parece inclinarse por las calles, pero, entonces, ¿quiénes son los beneficiarios? La redacción conduce al absurdo que los colindantes con las calles que son objeto de ensanche, alineación o prolongación, como si los propietarios colindantes con las nue-

vas calles, experimentaran las mismas mejoras por su alineación, ensanche o prolongación. Es aquí donde se revela tanto la escasa técnica de la enumeración como sobre todo, la imprecisión legal que demuestra no haberse hecho exprese cargo de los diferentes casos que un mismo y pretendido concepto contiene, porque la simple discrecionalidad legislativa ha querido hacer un solo apartado en donde ha tantas que haber, varios. De hecho, la prolongación es una nueva calle para la zona o zonas en donde tal prolongación se lleva a cabo, por lo que parece serán los propietarios en ella sitios los obligados al pago de las cont. especiales, pero de ninguna manera los de la calle que se prolonga (insistimos en que la enunciación legal parece conducir a la solución absurda contraria). En cambio, en los casos de la alineación y del ensanche, lo que se está contemplando es una calle ya abierta, en la que se introducen tales reformas, por lo que deberán ser los mismos obligados al pago en su día de las cont. especiales, los que pagarán las cont. especiales devengadas por el ensanche o la alineación. En estos casos el beneficio especial puede consistir en tener como se dice vulgarmente "una mejor calle", ya que en lugar de la tortuosa anterior puede aparecer una calle alineada con las demás precedentes, lo que repercutirá en una mayor claridad, luminosidad para los edificios, lo mismo que el ensanche, lo que origina una mejor apariencia externa y por consiguiente estética de la zona.

rectificación de rasantes: el supuesto es más descriptivo:

"en cuanto mejoren sensiblemente las condiciones de tráfico, entendiéndose en particular comprendidas en la obligación de contribuir en este caso las Empresas que ejerzan habitualmente el transporte en las vías mejoradas, sea para el abastecimiento y salida de las propias establecimientos, sea como negocio especial";

También aquí es preciso acudir a un texto distinto del local para saber en qué puede consistir la mejora producida por la obra que el apartado b) del art. 469 formula. Y es nuevo el Cº de la Circulación quien nos da la pista al definir las rasantes "como la inclinación sobre la horizontal de un tramo de calle o carretera..." (art. 5). Al implicar la existencia de una rasante, la existencia de un cambio de la misma, dado que el cambio se produce por el encuentro de dos tramos de distinta inclinación, la rectificación significará una reducción de esa inclinación, y por consiguiente, una mejora de las condiciones para la circulación, dado que el mismo Código impone especiales condiciones de circulación ante los cambios de rasante (art. 17, c).

Es evidente que si bien se produce una mejora, y por tanto, un beneficio, hay que preguntarse a quién o quiénes irá el mismo destinado, por cuanto la colindancia peca fuerza aquí ha de tener dada la finalidad eminentemente para el tráfico que la obra ocasiona. Sin embargo, el legislador no llega a avisar tal colindancia como lo revela la especial fijación de contribuyentes; en primer lugar, aún detallando algunas de ellas, no margina a los que tienen tal condición en los supuestos clásicos, o sea, a los propieta-

ries colindantes, lo que significa la expresión legal de "...entendiéndose en particular...", lo que manera alguna representa la exclusión del deber u obligación contributiva a aquellos, aunque hay que preguntarse hasta qué punto es compatible con el régimen general, el reconocimiento de esta misma particularidad, sobre la que muchos contribuyentes presuntos según el régimen general se apoyarán para justificar la existencia de un beneficio especial. Sin embargo, como decíamos, el legislador no llega a olvidar la razón de la colindancia con la obra realizada ya que en lugar de distribuir el coste de la mejora entre todos los usuarios de la vía, lo hace únicamente entre los mayores usuarios pero con ella relacionados de algún modo, sobre todo, porque sus establecimientos a ella (la calle en donde se halla la rasante) estén abiertos; el precepto contempla dos distintos casos, siendo uno el de aquellas empresas comerciales o industriales que requieren con frecuencia transportes propios, y otro, el de empresas dedicadas exclusivamente al transporte, en ambos casos, con locales abiertos al público en la calle donde la rasante se ha rectificado. Por este método, la particularidad señalada queda reducida, ya que realmente lo que la ley quiere es hacer pesar toda la carga de la cont. especial sobre estos contribuyentes que en cierta medida son "especializaciones" dentro del grupo de presuntos contribuyentes por el concepto de cont. especiales.

Recurriendo de nuevo al C2 de la Circulación, vemos que al considerar el cambio de rasante, y por tanto, indirectamente, la existencia de rasante, como objeto de peligro para la circulación, está previendo una serie de limitaciones tanto para el usuario del vehículo ^{como} para el de la calle, ya que mientras el primero está obligado a moderar la marcha o a detenerla, el segundo tiene frente a sí la mayor posibilidad potencial de sufrir un accidente o cualquier otro perjuicio o molestia (como puede ser el mayor cuidado que deberá demostrar para el simple cruce de la calle, o las mayores precauciones que para tal fin deberá adoptar). De ahí que la rectificación de rasante implique mejora para los colindantes, ya por la vía directa de disminuir las molestias, precauciones y perjuicios señalados, como por cuanto al mejorar la circulación y el tráfico rodado, disminuirá el riesgo para los vecinos de mayores accidentes.

La obra también aquí está realizada, ya que es la rectificación de rasante la que produce el beneficio especial por el que tiene que pagarse la correspondiente cont. especial compensatoria. Por lo expuesto, el beneficio especial viene simbolizado por una disminución de los riesgos, peligros y molestias potenciales y reales producidos por la misma peligrosidad que toda rasante encierra, por lo que su rectificación es fuente más que de beneficios positivos-que implican una situación anterior beneficiosa que las mejoras aumentan-, de eliminación de perjuicios positivos, y por tanto, de creación de un beneficio negativo, ya que tal eliminación mejora las condi-

ciones de desenvolvimiento de los propietarios de los edificios colindantes. Frente a lo que pudiera entenderse de que tales propietarios no tienen derecho alguno a mejores accesos ni a mejores "frentes" con los terrenos de dominio público integrados en las vías públicas llamadas "calles", como algún autor recientemente ha recordado (véase, el ya citado Escudero en su monografía-tesis doctoral sobre "las vías públicas", citada por Montecorvo, Madrid, I. 973), el C2 de la Circulación, norma tan aplicable como cualquier otra, concibe como limitaciones de las vías públicas tanto los accesos de los peatones, como la existencia de fincas colindantes; el mismo art. 17 impone a los conductores de vehículos medidas de precaución "...en los caminos con viviendas próximas a los bordes...", así como define a las autopistas como "la vía especialmente concebida y construida para la circulación de automóviles, a la que no tienen acceso las fincas colindantes..." (art. 5), con la que guarda ciertas semejanzas "las vías para automóviles", e indirectamente, con la de "autovía" en donde es más clara este sentido de limitación con que se ve el uso de tales vías por las fincas colindantes: "una vía pública que no es autopista, pero tiene características análogas... pero con limitación parcial de accesos o con pérdida de alguna otra característica...". Todo esto lo decimos como prueba de que la existencia de un destino o afectación principal, como al tráfico es la de las vías públicas, no evita ni elimina la existencia de otras afectaciones, de forma que cualquier mejora en aquella repercutirá sobre estas últimas, por la misma razón de que se influyen recíprocamente. La afectación principal se superpone a las otras, pero éstas a su vez condicionan en cierta manera aquella; el que la vía pública esté abierta al tráfico no impide que este tráfico se realice de modo distinto según donde esté la calle o cual sea su emplazamiento, o sea, en una palabra aparece condicionada por las propiedades colindantes, lo mismo que la categoría de la vía pública (o calificación legal de la misma: simple vía pública o autopista) determinará sus derechos - en cuya calificación no entramos -. Lo que si es cierto es que con el supuesto que estamos examinando, más que con cualquier otro, se comprueba la veracidad de lo que hemos afirmado: la influencia básica que tiene la colindancia con las públicas, para el devengo y pago de las cont. especiales. El que la ley particularice dentro del cuadro de posibles y habituales contribuyentes, a un grupo determinado de ellos, no quiere decir otra cosa que es por estimarlos con más beneficio especial que los otros, con los que presentan el rasgo común de ser "colindantes". Ese mayor beneficio especial aparece subordinado a esta condición colicante; es como si en función de ella, se acudiera después a otro rasgo para conseguir una mayor equidad y justicia en el reparto de las cont. especiales. Aunque la obra se realice sobre la vía destinada al tráfico automovilístico, de ella no dejan de beneficiarse los colindantes, ya que sobre ella podrán circular en mejores condiciones de tránsito y paso, como podrán tener mayor seguridad en sus vidas, por la mayor seguridad que podrá tener la circulación.

instalación de parques, jardines y paseos: aunque con algunas relaciones con el supuesto de obligación municipal mínima de la instalación de algún parque público, es claro que aquí el supuesto adquiere una mayor extensión, de acuerdo con su formulación. Toda instalación de parques, jardines y paseos, origina un beneficio especial y por consiguiente, el devengo de las cont. especiales por el art. 469, c). de la L.R.L. Nos debemos de preguntar por el contenido de tal beneficio- o sus características en este supuesto- y por su receptor, o sea, quién o quiénes son los concretos beneficiarios del mismo.

Como formando parte del contenido desarrollado de la gestión urbanística a que se refiere el art. 1011 de la misma Ley, es como aparecen también la instalación de parques, jardines y paseos, aunque de manera más reducida ya que este precepto solo habla de "parques y jardines", omitiendo los paseos. En el fondo, cualquiera que sea la relación- susceptible de ampliación, ya que a los ejemplos citados cabría añadir algún otro, como vemos en la Ley del Suelo hablando de "paisajes", o incluso, de "cultivos forestales", late la misma idea o incluso la misma finalidad que con la instalación de los mismos, se persigue, y que se contempla por esta última ley, cuanto a todas cobija bajo la expresión de "espacios libres" u otras sinónimas- superficies libres-, como correctamente nos remiten los autores de la recopilación dirigidos por el prof. García de Enterría del "Código de la Administración Local y del Urbanismo"-2ª ed. Boletín Oficial del Estado, pág. 184-. Es precisamente en esta misma Ley del Suelo, en su exposición de motivos, donde indirectamente se nos indica el beneficio que en si mismas representan las citadas instalaciones de parques, jardines y paseos, que globalmente podían calificarse de "espacios libres", a través de los siguientes párrafos: cuando justifica la misma planeación urbanística para resolver los problemas relativos al suelo y entre los que incluye :

- "b) la imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres, en interés del embellecimiento, y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos;
- c) la falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo que debe ser afectado, en primer lugar a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres..."

Es lógico pensar que si los espacios libres, en cualesquiera de las formas indicadas, de parques, jardines o paseos, favorecen y benefician las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos, favorecen y benefician especialmente a aquellas partes de tales núcleos más inmediatamente próximos a los mismos, porque una vez más se comprueba el contenido típico de la regulación legal de los supuestos conceptuales de las cont. especiales, en las que siempre aparece prima facie el beneficio común, o a toda

el vecindario, e indirecta y secundariamente, el beneficio especial para unos cuantos propietarios o sujetos de dicha colectividad, que serán los más próximos a las instalaciones productoras del beneficio común. De ahí que sea siempre por la vía de este beneficio común, previsto normalmente en la ley, por donde habrá que ir buscando como venimos haciendo, la incidencia del mismo en el ámbito particular de algunos propietarios. Es fácil pensar entonces que porque la instalación beneficia a todos, ninguno o nadie en particular quisiera hacerse cargo de su coste, aún cuando todos quisieran estar cerca o inmediatamente próximos con las zonas calificadas de espacios libres. Por lo primero, se dan los caracteres de toda obra pública, o sea, una obra que debe de acometerse necesariamente por un ente público, pero por lo segundo, se dan también las notas de exigir la participación en su coste, de aquellos que se benefician más que otros, de las ventajas derivadas de tal obra pública.

Algunas de las instalaciones mencionadas, como son los paseos, comportan, al igual que pueden comportarlo las demás, ya que aún cuando estas instalaciones pueden presentarse separadamente, lo normal es que lo hagan conjuntamente, o sea, que los parques y jardines vayan provistos de los correspondientes paseos, siéndoles aplicable lo que es a estos últimos en exclusiva, o sea, que producen otros beneficios además del ya señalado, al tratarse de zonas o espacios urbanos afectados únicamente a la circulación de peatones, como dispone el vigente C2 de la Circulación, en su art. 5, cuando los define o "aquella zona de las calles o carreteras, reservada a la circulación de peatones", lo que no desaparecerá si en lugar de veras como zonas anexas a las calles y carreteras, se ven como zonas anexas a parques y jardines, dado que es habitual que estos espacios verdes vayan dotados para su goce y disfrute, de los respectivos paseos. En tales casos, es obvio que además del beneficio señalado, estas instalaciones implican otros beneficios como es el de la reserva en exclusiva a la circulación de peatones, y por consiguiente, para aquellos de éstos que podrán hacer mayor uso de tal reserva, por la proximidad de sus domicilios o residencias a las mencionadas zonas. Como en los casos anteriores no entramos en la determinación de cuál es el contenido jurídico en el plano de los derechos de la mencionada reserva de circulación con el beneficio que la misma representa, pero si es evidente que cualificada una zona de paseo, queda afectada únicamente a tal circulación, y por consiguiente, a su reserva a favor de los peatones, y en última instancia, en pro de los vecinos más inmediatamente cercanos a la zona objeto de la reserva. Todos los vecinos de la localidad podrán servirse de la zona reservada como paseo, pero prácticamente serán los más inmediatamente próximos a la zona, los que disfrutará de la misma, aunque su posición jurídica, si así se calificase, sea análoga a la de los demás.

Y es que así como esos demás vecinos deberán hacer la actividad necesaria para poder aprovecharse de la consiguiente reserva espacial para la circulación de peatones, los colindantes gozarán de tal reserva con su mera situación, su simple "estar", incluso, a través de su derecho de vistas, o sus vistas de hecho sobre la misma. Aunque no sea configurable como derecho, sin embargo la posición de los vecinos colindantes es claramente preferente a la de quienes no tienen semejante consición. Nos atreveríamos a decir que poseen una posición más favorable y aunque la misma no tenga por ahora reflejo jurídico alguno, al igual que la institución posesoria, cabría decir que en ella radica la raíz de lo que con el tiempo pueden adquirir rasgos jurídicos. En este como en todos los restantes supuestos de beneficio especial, es palpable esta necesidad por cuanto en su ausencia nos vemos mover en medio de una terminología acaso vaga pero no por el menos precisa en su significado, ya que con ella queremos indicar la existencia de un "plus" en el status de unos ciudadanos o vecinos respecto a otros. El negar su existencia en base precisamente a que no tienen reconocida ninguna cualidad jurídica, es querer encerrarse en un callejón sin salida, con olvido del origen de la mayoría de los derechos que empezaron siendo meras posiciones de fuerza o de preponderancia práctica y fáctica, que por su persistencia y continuidad alcanzaron la protección jurídica. De no ser así, carecería de toda justificación el devengo y cobro de las cont. especiales, por cuanto si ellas son una carga, es porque previamente se ha reconocido un beneficio; si es a los colindantes de las instalaciones de los parques, jardines y paseos a quienes se imputa la obligación contributiva, es porque en ellos se ha reconocido antes un beneficio. Sería arbitrario su cobro a cualquier otro vecino que no tuviese la condición de colindante, como lo sería también al que la tuviera sin otorgarle ni reconocerle antes algún beneficio respecto del cual la carga juega como efecto respecto de una causa.

Aquí como en todos los restantes supuestos, aparece claro el mecanismo de las cont. especiales: la obra pública lo es no solo porque se realiza por un ente de tal naturaleza - el Ayuntamiento - sino porque asimismo es de su competencia (art. 101 de la L.R.L.), siéndole por su fin comunal o a favor de toda la población local. Por ello, si no obligación jurídica, el Ayuntamiento debe de realizarla, para lo que la ley predetermina, entre otros, unos medios económicos que tienen su base en el beneficio producido por dicha obra pública. Con este proceso, subrayamos la relación causal o de causalidad entre el beneficio especial y la cont. especial, existente cuando se contemple en una etapa potencial o presunta (caso de adelanto del cobro de la cont. especial antes de la realización de la instalación de que se trata), dado que siempre será el beneficio - que solo se producirá si la obra se realiza - , lo que motivará el devengo de la cont. especial. Es como si este se perfeccionaria, a manera de una condición suspensiva, cuando la instalación se ultimara.

403

construcción y reparación de alcantarillas: esta es una instalación de la que entraría en la rúbrica de "salubridad e higiene" a que se refiere el ap.c) del art.101 de la L.R.L., que al desarrollarla en el mismo apartado, cita expresamente los "alcantarillados". Tan necesario es este fin de salubridad e higiene, en el que entra la instalación consistente en la construcción y reparación de alcantarillas, que la vigente L.R.L. eleva a condición obligatoria mínima, de todo Municipio mayor de 2.000 hab. (art.103) como ya hemos visto, el "servicio" prestado por las mismas. A lo que ya hemos dicho antes, conveniría añadir algunas otras consideraciones: nos encontramos con otra instalación que tiene como beneficiario directo y más inmediato a toda la comunidad local, como lo vienen probando todas las múltiples disposiciones publicadas sobre la necesidad de garantizar por las autoridades municipales el buen estado sanitario de sus términos territoriales. En el Código de la Administración Local, ya citado, del prof. García de Enterría, se contiene una llamada dentro del art.101, a tales disposiciones entre las que mencionamos la Instrucción técnico-sanitaria para los pequeños Municipios, aprobada por R.O. de 3 de enero de 1.923 en cuya norma 37 se disponía que "todo núcleo de población debe disponer de una red de conductos (aunque rudimentaria) para recoger y alejar de la parte habitada las aguas negras...". Citamos esta norma por su contraste con el art.103 de la vigente L.R.L., contraste más bien aparential que de fondo ya que si bien este precepto solo impone el servicio de alcantarillado como obligatorio a los núcleos superiores a 2.000 hab., no puede decirse que el contenido del mismo no se recoja en alguno de los servicios también impuesto obligatoriamente a los inferiores a tal límite demográfico por el art.102. El contraste subsiste por la rotundidad de la forma expresiva, siendo destacable la misma denominación de la norma que al calificarse de sanitaria confirma su fin principalmente común. Es cierto sin embargo que esa Instrucción habla de "red de conductos", que no es expresión idéntica a la de "red o sistema de alcantarillado", por cuanto esta última presupone mayor perfección técnica; el Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1.925 ya puntualiza imponiendo "a los Ayuntamientos el establecimiento y conservación de un sistema de evacuación de los excretas, y en general, de las llamadas aguas residuales. Los Ayuntamientos que ya por el número de habitantes o ya por las condiciones hidrográficas o topográficas de la localidad, estén en condiciones de poseer un sistema de alcantarillado..."; el texto es ambiguo ya que el siguiente precepto-art.11- prohibía "terminantemente" "la construcción de pozos negros y donde no sea posible establecer redes de alcantarillado...", lo que evidentemente significaba que eran estas redes las que preferentemente debieran instalarse. Aún no reuniendo las condiciones citadas, por lo demás, excesivamente vagas. Este último precepto es curioso porque reafirma el trasvase de una fun-

ción, asignando en exclusiva a los Ayuntamientos el servicio de alcantarillado, de modo que se quita a los particulares toda posibilidad y facultad de arreglarse ellos por su cuenta, por cualesquiera otros procedimientos, consolidando así la prestación pública de un servicio público. La cont. especial que comenzará a cobrarse será la sustitución de la anterior carga que para los usuarios y beneficiarios de la red de alcantarillado, representaba antes el agenciarse por cada uno de ellos, el mérito necesario para la expulsión y vertido de sus aguas y materias residuales. La red o sistema de alcantarillado permitía además un mayor control. Si insistimos en estas normas así como en las muchas dictadas con fines sanitarios en una época que como la Dictadura de Primo de Rivera se quiere caracterizar por una potenciación de los entes locales, es porque en todas ellas resalta ostensiblemente la finalidad común; es una nueva "policía", o al menos, con mayor fuerza y eficacia, que se quiere dar a los Municipios, como si se les recordara a estos que si iba a ser los entes representativos de las necesidades colectivas tan buscadas, deberían cumplir en primer lugar dicha misión vigilando por el bienestar sanitario de toda su población, arrojándose todas las funciones que en tal plano venían ejerciendo los particulares; la prestación personal que aunque no jurídica si prácticamente venía existiendo en la forma citada en la que cada particular-propietario de viviendas, comercio o cualquier otra explotación-construía su propio sistema de eliminación de aguas residuales, se reemplaza por otro en el que es el ente público como representante y gestor del interés colectivo el que carga con el gasto producido por una instalación en beneficio y provecho de todos de la que al beneficiarse cada uno de ellos en cierta medida debe de pagar una cont. especial para compensar tal ventaja.

No es la red en su conjunto, de alcantarillado, aquella cuyo gasto parcialmente se distribuye en concepto de cont. especial entre todos los vecinos del término, sino que es "la construcción y reparación de alcantarillas" lo que origina un beneficio especial que motiva el cobro de la contribución especial, lo que es un procedimiento para particularizar el beneficio que en si mismo simboliza el alcantarillado. La L.R.L., con la enunciación del supuesto, reitera la noción de beneficio especial como base de la cont. especial: son las "alcantarillas" las que singularizan el beneficio común que en si mismo representa el alcantarillado como "servicio común" para todos, porque tales alcantarillas evitan mejor los posibles perjuicios de humedades o penetración de aguas-imaginemos abundantes lluvias o tormentas-a las que están más sujetos los edificios o locales más alejados de ellas, con lo que los más próximos se benefician en grado mayor que los que no lo están. Mientras el alcantarillado como servicio produce un beneficio mínimo a todos los vecinos, que es gratuito para ellos, como es obligatorio para los Ayuntamientos, la instalación de alcantarillas ocasiona un beneficio superior a ese mínimo que incide en aquel vecino-

propietario o industrial-que más próximo se halle a la misma.

Como punto final de la cita de las normas a que nos hemos referido y buena muestra de la nueva y "común" perspectiva con que el poder central contempla los problemas locales-acaso fruto de las primeras concentraciones demográficas e industriales al mismo tiempo-,podíamos traer aquí el art.72 del Reglamento de Sanidad Municipal de 1.925 que establece una clara proporcionalidad entre el número de habitantes de un término municipal y el número de sus problemas higiénico-sanitarios: a mayor población, mayor número de estos problemas, lo que debería reflejarse en un mayor intervencionismo del hasta entonces vigente;

"No siendo posible fijar las cantidades que los Ayuntamientos de las grandes y medianas poblaciones deben consignar en presupuestos para instituciones y organizaciones sanitarias, por ser muy diversas y particulares las condiciones de cada localidad, habrán de tener presente que cuanto mayor es el censo de habitantes de una urbe, mayores son los peligros de la convivencia y mayor también la necesidad de acumular en número y extensión los servicios higiénico-sanitarios..."

El alcantarillado se configura como uno de los servicios imprescindibles de que debe estar dotada la llamada "infraestructura" de cualquier núcleo urbano, hasta el extremo de que su implantación es considerada como signo de su evolución y crecimiento (una etapa importante del tránsito del "pueblo" o núcleo rural a ciudad, reside en tal implantación, de forma que la posesión de este servicio representa una notable mejora en las condiciones medidas y normales del calificado como Municipio rural). De ahí la política estatal de ayuda y subvenciones inaugurada con el nuevo régimen a partir de los primeros años de la década de los 40, como es el Decreto de 17 de mayo de 1.940 en el que despunta cierta versión de las cont. especiales. Con el título de "normas para la ejecución de las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones menores de 12.000 hab/." tipifica dicho Decreto un conjunto de ayudas económicas estatales en pro únicamente de los Ayuntamientos y juntas vecinales o parroquiales "...para contribuir a las obras destinadas al abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones..." (art.1º), apareciendo las obras de alcantarillado así descritas: "recogida de aguas negras, su conducción y evacuación a los cauces naturales..." (art.3, d.), subvencionándose solo las obras para la recogida de tales aguas en calles y sus ramales donde hubiera edificaciones en más de la mitad de su longitud (a sensu contrario de lo dispuesto en el ap C, del nº4 del art.6) "excluyéndose (de la subvención estatal) las acometidas que no sean para edificios o instalaciones correspondientes a servicios del Estado o municipales". Lo que se ayuda a financiar por el Estado es el abastecimiento de aguas y saneamiento "comunes", o sea, para todos; por eso, la distribución interior o domiciliaria de las aguas se declaran de "abono íntegro" por los solicitantes- o sea, por los particulares (art.10). Será el art.12 el que establece una forma de cobro o tarifa por el uso-vertido

de las aguas-de las alcantarillas:

"Los Ayuntamientos o juntas vecinales y parroquiales que contribuyan a la ejecución de las obras...quedan facultados para establecer tarifas...para el vertido en las alcantarillas..."

Las limitaciones con que se autoriza este cobro son extraordinariamente reveladoras, para lo que estamos sosteniendo sobre el carácter claramente de interés colectivo o común que tienen las instalaciones analizadas.

"Teniendo en cuenta que el objeto de los beneficios que otorga este Decreto, es favorecer la higiene pública y no crear una fuente de ingreso para las Corporaciones a quienes se otorga, deberán calcularse las tarifas...con el mayor cuidado..."

En el Decreto de 12 de febrero de 1.952 que modifica el anterior Decreto así como sus normas complementarias, contiene un precepto bastante dudoso sobre la naturaleza de las tarifas, ya que si bien con los textos transcritos habría base tanto para calificarlas de "tasas" como de "contribuciones especiales" (lo primero, por el uso, y lo segundo, por la ventaja que la red de alcantarillado representa en relación con una situación anterior de falta del servicio), el Decreto de 1952 entre los auxilios que autoriza figura la imposición de un "canon":

art.3,C): "Imposición, en concepto de canon de mejora, de un recargo que en cada caso será fijado por el ministerio de Obras Públicas, y que como máximo será igual a las tarifas vigentes para el suministro de agua potable a domicilio y las de uso del alcantarillado..."...con la misma aplicación que la señalada en el ap.B)...("o sea, "a beneficio del Municipio").

Decimos de naturaleza dudosa porque en principio es compatible con la tarifa-que aquí se clarifica-percibida por el uso del alcantarillado-que es una tasa, claro antecedente de la que hoy aparece en el art.440,2º, 15. La redacción del precepto, que motiva la duda aludida, no puede ser más desafortunada: la semejanza con la cont.especial está en la misma calificación administrativa-"canon de mejora"-así como en su condición de "imposición", pero luego se califica de "recargo" sin saber ni precisar sobre qué base gira (será una norma posterior, el R.D.ley de 11-9-53, la que indicará que ese recargo actuará sobre las contribuciones urbana e industrial, lo que es toda una muestra de la imprevisión legislativa, teniendo en cuenta que el ap.c) remitía por lógica al anterior, el b), que aludía a las cont. urbana y rústica, lo que ayudaría a decir que el recargo operaba respecto a ambas contribuciones territoriales, lo que era y es absurdo ya que las obras eran urbanas y resultaría peregrino acudir para su financiación a una contribución o impuesto "rústica"; aquí es donde se revelaba la imprevisión como se reveló con el transcurso de un año largo para precisar sobre qué contribuciones operaba el citado recargo, lo que significó que realmente en dicho año, su beneficio fue nulo).

Con toda esa política de ayudas estatales queda constatada la enorme relevancia que en el plano del beneficio común o interés colectivo en el bienestar sanitario tiene la intervención administrativa, que se centraliza en el Estado que de este modo busca por todos los medios de estimular a las Corporaciones locales en el cumplimiento y satisfacción de una responsabilidad juzgada primordial. Si al Estado, corresponde como señala la base única del título preliminar de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1.944, "la función pública de Sanidad" "la autonomía de las Administraciones locales queda subordinada...", es natural que ayude a estas últimas en la ejecución de las obras necesarias para tal fin; esta misma ley de bases enumera en su base 24 como "obligación mínima de los Ayuntamientos" "...la instalación de red de alcantarillado donde sea posible, con carácter urgente en etapas sucesivas", instalación que se ve como parte de un proceso más amplio y comprensivo como es el "saneamiento" que la ley estima conveniente definir "que tendrá como condición previa, un abastecimiento de aguas adecuadamente resuelto" (final de la base 27). No es de extrañar en este marco de la determinación de los distintos intereses, ventajas y beneficios concurrentes, a fin de que cada uno de ellos concorra a una obra de tan elevado interés común en proporción a aquellos, con lo que el percibo de las tasas será independiente del devengo de las cont. especiales, demostrándose al mismo tiempo que la autonomía de estas distintas figuras, la utilidad de cada una de ellas, por separado y conjuntamente. Con aquella se busca la compensación de los "servicios de alcantarillado" que implican en si una ventaja o utilidad particular al usuario, mientras que con la contribución especial lo que se intenta es una compensación obligatoria a cargo no del usuario sino de todos aquellos que obtienen otras ventajas distintas a las que representa el uso de los servicios de alcantarillado, ventajas producidas por la mera instalación de una o varias alcantarillas a los que por su proximidad física a las mismas ven disminuir por tan simple hecho sus molestias o cargas (imaginemos que las alcantarillas fueran empleadas para verter por ellas las basuras y detritus a que parece referirse una de las Bases de la R.O. 12-10-1.910; es inducible la mayor ventaja de que gozarían los más próximos a ellas; lo mismo que en el ejemplo ya citado de fuertes tormentas de aguas en donde las zonas más próximas se verán más liberadas de posibles inundaciones y en general, de las humedades ocasionadas por los torrentes desbordados; tales zonas disfrutarán de mayor limpieza, al encontrar los transeuntes un lugar por donde tirar los papeles que no pueden llamarse basuras aunque si residuos, etc, etc). Es con este caso donde se demuestra la viabilidad de la noción de "beneficio especial", como más global y superior en el plano práctico que la de "aumento de valor" y que es preciso tener en cuenta cuando hay que analizar la ventaja comparativa de tales nociones.

primer establecimiento de aceras y su renovación: realmente se encierran dos supuestos diferentes, ya que el primer establecimiento "siempre" deven- ga cont.especiales, lo que no ocurre con la "renovación" que solo lo hará

"..cuando ésta mejore sensiblemente las condiciones de aquellas salvo que la mejora afecte solamente a su duración".

Solo con la lectura se aprecia la defectuosa redacción de este pá-rrafo, ya que debió ser más tajante sobre la imprcedencia de las cont.es- peciales cuando la renovación afecte solo a la duración. Aparte de esto, es- tamos ante uno de los supuestos más concretos, específicos y menores, hasta el extremo de que podríamos preguntarnos dónde reside su singularidad, sin- gularidad cuyos efectos se multiplican ya que una de las escasas excepcio- nes al porcentaje distribuible del gasto ocasionado por una obra pública causa de cont.especiales, es este, al disponer el art.470, b):

"las contribuciones para la construcción y renovación de las aceras se fijarán en el coste íntegro del trozo correspondien- te a la línea de la finca fronterera de la vía pública, si el an- cho de la acera no excediera de dos metros, y en el coste pro- porcional a esta anchura, si la total de la acera fuera mayor".

¿Per qué los propietarios colindantes deberán pagar el coste ín- tegro de las aceras? ¿Cuál es la razón justificativa de imputar el benefi- cio producido por las aceras como de incumbencia exclusiva a los particu- lares colindantes con las aceras, dado que si así no fuera, sería porcenta- je de tal coste el que se distribuiría? La construcción de aceras no figu- ra como una competencia expresa entre la lista de ellas contenida en el art.101 de la L.R.L. y mucho menos aparece como alguna de las obligaciones municipales mínimas enumeradas por los arts.102 y 103. ¿A qué debece la e- lección legal en pro de las cont.especiales, en lugar de acudir por ejem- plo a la prestación personal obligatoria a los vecinos colindantes o a su ejecución directa por cualquier otro sistema? Insistimos que con la impu- tación del coste íntegro de las aceras se altera sustancialmente el siste- ma y mecánica de las cont.especiales dado que en este caso no juega la tra- dicional y habitual distinción del beneficio común y del beneficio espe- cial, o lo que es igual, entre el interés público y el interés privado.

La aludida imputación solo es explicable si se ve como una forma encubierta de prestación personal, porque resultaría exagerado afirmar que es posible porque las "aceras" no son vías públicas, aunque inmediatamente cabe preguntarse ¿qué son? En todas las disposiciones bien relativas a la Administración local, o al urbanismo, o bien relativas a reforma interior y ensanche de poblaciones, recogidas en el Código del prof. García de Enterrín se habla de "vías públicas", "calles", "plazas", "paseos", "jardines", etc, pe- ro no de "las aceras". A veces se habla simplemente de "las vías", en un se- tido muy aproximado al de "paseo", que el es^{el} más cercano a su vez que halla- mo al de "acera" (case del art.21, b, a') del Reglamento de Obras, servicios

bienes municipales de I.924), siendo en este mismo Reglamento en donde se obtiene el primer indicio interpretativo de lo que el legislador y el poder central entienden de "las aceras", ya que en su art.68 se las hace sinónimas de "los paseos" ("Los Ayuntamientos deberán establecer en sus Ordenanzas la condición de que los vehículos de poca velocidad circulen siempre próximos a las aceras o paseos"). Podría también argüirse que las aceras son "vías públicas" particularizadas en función de su destino circulatorio peatonal: aquella parte de las vías públicas afectada al tránsito y circulación de los peatones. Convendría precisar más ya que no de todas las vías públicas sino sola de las que además son "urbanas" es predicable la existencia de tal zona (las carreteras son vías públicas, aunque no urbanas, que justamente por eso, carecen de aceras; pueden darse, ya que el citado Reglamento en su art.71 preveía la existencia de carreteras atravesando el caso o el ensanche de las ciudades, que solo se convertirían en "vías urbanas" por petición de los respectivos Ayuntamientos, y y que por tanto, tendrían, como es natural "aceras", aunque paradójicamente no calificadas así al no tratarse de "vías urbanas").

El C2 de la Circulación modificará esta visión al distinguir unos elementos o partes, trátase de calles o trátase de carreteras, que son comunes a las dos, como son la calzada y "las aceras", reconocibles por tanto en las calles como en las carreteras, que cualifica de "vías interurbanas" (con lo que salva la aparente contradicción, si bien por este camino, no habría ninguna carretera que atravesase las ciudades ni tuviese la condición de "vía urbana", lo que no es cierto conforme hemos visto en el párrafo anterior). Esos elementos o partes son definidos así:

"Calzada designa la parte de las calles o carreteras normalmente utilizada por los vehículos y animales";
"Acera, andén o paseo, designa la zona de las calles o carreteras reservadas a la circulación de peatones"

Subrayamos la última parte por lo que diremos más adelante; con ella se indica que las aceras están afectadas a la circulación, no para servir de lugar de reunión, de espera o de "refugio" o incluso de "parada". Las aceras están para el paso o tránsito de los peatones - también llamados por este motivo, "transeúntes" -. De manera alguna aparecen como zona afectada al servicio de los vecinos de las casas colindantes ni para su paso o tránsito exclusivo; tampoco la calzada como muy bien precisa el texto citado, es para uso exclusivo de vehículos y animales. A diferencia de las aceras que si lo son para los peatones, la calzada puede ser también usada por estos - aunque no "normalmente" - y entre los que podrán figurar los vecinos de las propiedades colindantes. ¿Por qué entonces se impone a cargo de estas, la carga económica que supone la construcción de las aceras? Evidentemente no puede ser únicamente por la idea del beneficio, ya que las aceras están para la circulación de todos los peatones, lo mismo que las calzadas (en determinados casos). Claramente la D.R.L. recurre a la colindancia

cia para la imposición de una carga económica que no puede tener razón de ser en ninguna idea de beneficio. Paradójicamente la misma ley le incluye en el supuesto de "beneficio especial", cuando el mismo ordenamiento jurídico afecta las aceras para uso-circulación-de todos. Al hacer dicha imputación es como si las aceras beneficiaran solo a aquellos a cuyo cargo se impone su coste, como si en ellas no concurriera ningún interés público que obliga a separar habitualmente su participación, para en función de la misma, hacer un reparto de dicho coste.

La explicación puede residir en lo siguiente: si bien las aceras están afectadas al uso común, lo cierto es que en el fondo son vistas como de uso intensivo o en cierto modo particular por los vecinos, ya que el legislador nunca deja de considerar los usos de las vías públicas en función de sus "proximidades"; incluso la calzada, parte más típica de la vía pública, afectada a la circulación no deja de estar supeditada a la protección de las personas que se mueven en sus conlindancias. Con esto indicamos que se hace una especie de gradación en donde aún la zona caracterizada por su uso automovilístico no deja de estar sometida a ciertas limitaciones solo en beneficio de las personas residentes en las propiedades colindantes; el art. 20 del Cº de la Circulación, al tipificar las "travesías"-o partes de las carreteras que atraviesan las ciudades o cascos urbanos-imponen un límite "a las velocidades máximas de los vehículos de distinta índole, en atención a las condiciones de las mismas.."; el art. 17 hace lo mismo respecto, y principalmente, "en las aglomeraciones de cualquier clase.., en los caminos con viviendas próximas a los bordes.... (o) cuando el firme o la superficie de rodadura se halle mojado, en mal estado de conservación o de limpieza y pueda salpicarse lodo o proyectarse guijarros sobre los demás vehículos o viandantes," o "la velocidad debe reducirse a la equivalente a la del paso del hombre, por exigencias de la circulación, tenga que pasar rozando las aceras en los mercados, y en las proximidades de las escuelas...". Aunque pudiera decirse que con estas normas lo que se persigue es la supeditación jerárquica de una serie de bienes jurídicos que la circulación pone en peligro, centrada en la protección del más importante de todos ellos, cual es la vida humana, lo cierto es que prácticamente lo que se protege es la vida de los usuarios más próximos como son los vecinos colindantes.

También juega otra idea: la existencia de las aceras no parece venir exigida por la misma circulación. El art. 66 del Cº, admite como hecho normal su ausencia, por lo que su presencia podría concebirse como un "lujo" o "plus" a costear por aquellos que más se beneficiarían; el ente público cumpliría con su misión, condicionando adecuadamente la calzada, o la parte de la vía pública por excelencia, pero sus "bordes"-como son las aceras- quedarían a cargo de los usuarios más próximos.

Si las aceras están como dice el art. 66 para el tránsito de los peatones, los cuales "...no podrán detenerse...formando grupos que dificulten la circulación, así como llevar por ellas objetos que puedan representar peligro o suciedad para los demás viandantes...", no podrá ser por la vía de uso intensivo de las mismas por donde habrá que averiguar la justificación del devengo de la cont. especial impuesta a los colindantes con ellas; habrá que atender a las razones expuestas-mayor seguridad para ellos y sus propiedades, facilidades mayores para su misma circulación ("los peatones transitarán por las aceras...y en caso de no haberlas, lo más próximo posible a los bordes de (las vías)...". Aquí vemos de nuevo la insuficiencia de las categorías jurídicas existentes para explicar cargas que al mismo tiempo son el envés de posiciones en cierto sentido privilegiadas. El que los propietarios ribereños no tengan "derechos", en el sentido atribuido comúnmente a este término, no evita el que sean vistos por el ente público, titular del dominio y vías públicas con las que aquellos colindan, como necesitan de cierta protección, y en cualquier caso, como potenciales sujetos a los que es preciso compensar del mismo modo que se les imponen cargas. El ente público no es un propietario más ni común en relación con su dominio público, como tampoco lo es cuando actúa como tal ente público, o sea, representando el interés público; de ahí que las relaciones de vecindad con él, revistan un tinte particular, porque si ya como disponía una de las instrucciones técnico-sanitarias del Reglamento de Obras municipales de 1.924, los edificios deben de construirse (que era tanto como decir, se le podían autorizar) alejados de las carreteras para eliminar los posibles polvos que pudieran afectarles (fijémonos en el "cuidado" que esta disposición desvela, ya que es el simple "polvo" y no otras molestias más fuertes, como ruidos, sobre lo que el legislador centraba su atención), ello significaba que procura ya desde el principio erradicar los posibles perjuicios que con su actuación pudieran seguirse a los que por estar más próximos, más deben sufrir los efectos de sus actuaciones, frente a las cuales, repetimos, no hay derechos en el sentido tradicional, aunque si algo menos pero siempre con repercusión jurídica-si no presente, si susceptible-. Todo esto es efecto de una falta de estructuración de tales relaciones, que se mueven aún en el ámbito de un "ius eminens" del ente público que parece autorizarle a ciertas imposiciones aparentemente "unilaterales" que en el fondo son la vertiente pasiva de una situación que tiene su activo. Con su total participación económica en la construcción de las aceras, los propietarios colindantes revelan su interés sobre una parte de dominio público a la que el ente titular de éste hace cierta delegación de sus funciones. Si la calzada corre exclusivamente a su cargo, es porque sobre ella el ente público titular tiene la certeza del escaso interés-y beneficio-que la misma representa para tales propietarios, lo no acontece con "las aceras" que les están reservadas para ellos en su condición de "peatones".

Porque esos propietarios ribereños son por condición innata, peatones, y solo derivan^{da} y por adquisición, la de "automovilistas" (arts. 106 del Cº de la Circulación que les impone la necesidad de "un permiso de conductor", o sea, una licencia personal concedida por la autoridad, para poder circular con vehículo), mayor beneficio les representa la existencia de una zona que como la de las aceras, a los peatones está reservada (reserva tan poderosa e intensa que basta que una persona, aún yendo caminando y siendo prácticamente "peatón" se acompañe de una bicicleta, para que por ella no pueda circular, como lo señala el art. 133: "...no debiendo invadir estos-paseos y aceras-aún cuando los conductores (de las bicicletas), desmontados, los lleven en la mano").

Esa mayor correspondencia o vinculación que el ente público viene a establecer al menos tácitamente entre las aceras y sus usuarios más próximos se revela con la imposición de otras obligaciones y cargas, en cierto modo, secundarias, pero que confirman la reducción de sujetos pasivos u obligados que prácticamente realiza, así como la razón de ser de la imputación económica de su coste. Nos referimos a la obligación por ejemplo de limpieza de las aceras en casos de nevada, impuesta por bandos y providencias de las Alcaldías que limitan su alcance territorial al que se extiende por delante de las respectivas viviendas y edificios (sobre tales bandos ver arts. 108 de la L.R.L. y 7, párr. 3. del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1.955).

Práctica y jurídicamente, esta imputación total del coste, por todas las razones de "interesamiento" de los particulares en las obras públicas en que se concreta, no es más que la actualización o visión moderna de una vieja-y que puede, ser, actual-prestación personal; si nos fijamos en el art. 564 de la vigente L.R.L. uno de los casos para los que se admite esta prestación personal es el de "apertura, reconstrucción, conservación, reparación y limpieza de sus vías públicas, urbanas y rurales". Como esta prestación personal es aplicable solo "en los Municipios de hasta 10.000 habitantes" quiere decir que en los superiores, la cont. especial sustituye a la misma, subsistiendo sustanciales diferencias, ya que la aludida identidad solo sería predicable si la cont. especial se presentara con las mismas notas de generalidad que la prestación personal, pero al no ser así, son razones jurídico-administrativas, y no puramente jurídico-financieras, las que explican del por qué de tales diferencias y por consiguiente, del por qué las cont. especiales en este supuesto de las aceras incidan únicamente en los dueños de las fincas "fronterizas" a las aceras, en lugar de hacerlo en todos los "vecinos residentes varones" de la entidad local respectiva (arts. 470 y 565 de la L.R.L.).

plantación del arbolado: la individualización de este supuesto del que pudiera estimarse como género o supuesto más amplio, debe atribuirse a las mismas razones expuestas en relación al supuesto de las aceras, aunque separándose de éste, por la falta de reglas particulares para su financiación (el supuesto más amplio, es el ya analizado de "parques, jardines y paseos"). En su pura formulación, presenta algunos datos subrayables: habla de "plantación", por lo que la obligación contributiva existe solo en tal plantación pero no para los restantes casos distinguibles respecto de la vida y subsistencia del mismo arbolado. Al poner el acento en la "plantación" parece sobreentenderse una obligación de elevado matiz personal-a manera también de una "prestación personal" encubierta-. En qué pueda y cómo pueda beneficiar esta plantación a los sujetos a dicha obligación, es lo que debemos investigar para hallar la razón de ser de este supuesto de cont. especial.

El ordenamiento jurídico español concibe este supuesto en función de ver en el arbolado un beneficio para las viviendas limítrofes y como un elemento más de sus accesos. Fuera de la vigente L.R.L. encontramos referencias a esta condición de cierto bienestar físico que bajo la forma "de accesos", hacen más sana y confortable la ocupación de las viviendas próximas; así en el Reglamento, tan citado por nosotros, de Obras municipales de 1.924, enuncia como zona susceptible de expropiación, ante un proyecto de anchura y reforma de calles y plazas, los espacios reservados "...a jardín o acceso a los inmuebles" (art. 27). Realmente más que susceptible de expropiación, lo que este precepto fija es el espacio susceptible de ser empleado para completar la anchura proyectada. Este mismo Reglamento clasificaba "los servicios municipales" "desde el punto de vista de la necesidad a la que responden" (art. 67), figurando entre ellos el de "ornato y embellecimiento de las poblaciones" (arts. 99 a 104), atribuyendo a los Ayuntamientos el fomento de los parques generales y de sector así como "la multiplicación de las masas de arbolado", y en particular:

"En todas las vías que por su anchura lo permitan, se procurará la plantación de árboles, de especies adecuadas para que no establezcan contacto con los edificios, ni oculten las fachadas que tengan carácter monumental".

La obligación impuesta a los Ayuntamientos era de "fomento" y no de intervención directa, a pesar de que al haberse configurado como "servicio municipal", se predicaba de este, lo que se predicaba de modo general para tales servicios: "cuantos tiendan a satisfacer las necesidades del vecindario, relativas a...comodidad y ornato de la población y demás de índole comunal" (art. 66). Con lo que se resalta algo que frecuentemente pasa desapercibido: el que determinados y concretos propietarios particulares carezcan de derechos concretos y específicos, para requerir de los entes públicos territoriales, la reforma o mejora de los accesos a sus propiedades, accesos

sobre y desde el dominio público a sus propiedades particulares, no significa que sea cierta la consideración inversa: que dichos entes no están obligados a llevar a cabo las obras necesarias para que tales accesos sean cómodos y sobre todo, reúnan las mínimas condiciones (recientemente, a comienzos del curso escolar 1.973-4, durante el mes de octubre de 1.973, se elevó una fuerte protesta por los padres de los alumnos de determinada escuela primaria, que se reflejó en huelga de los alumnos, por no estimar adecuados, si en cambio, peligrosos, los accesos a la misma, lo que motivó una pronta intervención pública para su arreglo; habría motivado la alegación de un derecho concreto, una actuación tan rápida?; hasta qué punto, en el marco de las relaciones ciudadano o vecino con ente público-Ayuntamiento, Diputación o representación estatal-es estrictamente aplicable la dialéctica alternativa y relacional de "derechos y obligaciones"?). Como tal ente público, tiene deberes frente a toda la comunidad local, la que recíprocamente, tiene derecho, al menos entendido este en sentido amplio y quizás escasamente técnico, a que los servicios municipales se presten a determinado nivel (al menos al nivel que denote su presencia, ya que de no ser así, habría que hablar de abandono del mismo). Para la realización de tales servicios, es lógico pensar que el ente público tenga en cuenta a toda la comunidad, lo que no quita para que sea alguna parte de ella, la que más se beneficie. De nuevo, reterna el cuadro de funcionamiento de toda cont. especial: una obra o una instalación o un servicio que se ejecuta por beneficiar a todos-al vecinario en general-pero que "especialmente" beneficia más a unos que a otros. No obstante, el ente público "gratúa" sus obligaciones, disminuyendo la intensidad de su intervención en función precisamente del interés que presume ha de existir en los que más directamente han de recibir sus servicios: razón que explicaba el supuesto de las aceras, y que aquí justificará la simple actuación de fomento o estimulante que tienen los Ayuntamientos.

Hablábamos antes de cómo puede beneficiar la plantación del arbolado a los propietarios colindantes con él, para ponerles a su cargo parte del coste de la plantación, pudiendo ver en el precepto citado del Reglamento de servicios de 1.924, cierto matiz de desconfianza que va aparentemente contra dicho beneficio, como es el de evitar el contacto con los edificios limítrofes; asimismo una de las instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños Municipios, de 1.923, disponía en su art. 13:

"...Solo en calles o vías de gran anchura será permitida el plantar árboles, siempre que no dificulten la penetración de los rayos solares en las viviendas que los bordean".

Parece que la plantación del arbolado no siempre ni por si sola es beneficiosa; quizás por ello, "se permite" por los Ayuntamientos y no se obliga indiscriminadamente a estos a realizar tal plantación. Luego, conforme a estas normas, la plantación del arbolado parece de beneficios posibles en casos muy concretos y particulares. Como cuando la haga el Ayuntamiento, será porque se den todas las condiciones legales, entonces será beneficiosa por lo que podrá exigir el cobro de una cont. especial.

El arbolado se considera como algo secundario en relación con el firme o "calzada" de las vías públicas o calles, y como integrante de sus "paseos laterales", tal como se deduce del art. 26 del Reglamento para la ejecución de la ley de 11 de abril de 1.949 "sobre travesías". La resolución del Ministerio de Obras Públicas de 10 de febrero de 1.962, dictada en aplicación de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1.961, valora al arbolado como "una mejora de las carreteras en las travesías de sus poblaciones" al incluir en uno de sus tipos la relativa al "afirmado y construcción de arcenes, aceras y andenes y ajardinado de las márgenes", expresión esta última, que creemos puede englobar al arbolado propiamente dicho, razón por la cual permite que tales obras puedan interesarse por los Ayuntamientos respectivos del Ministerio de Obras Públicas, en cuyo caso es palpable su afectación de destino al de la carretera-travesía, más dejará de beneficiar a las viviendas y demás propiedades "límtrofes"?

De hecho el supuesto mayoritariamente presentable es el de una "plantación del arbolado" efectuada por el Ayuntamiento, que distribuye parte de su coste entre los propietarios colindantes, modo de actuar, que lleva implícito la existencia de un beneficio (o el calificativo de "beneficiosa" de la referida plantación) y que se traslada en grado especial a los mismos. Y decimos esto porque la plantación se efectuará en terrenos de dominio público, en donde la actuación más intensa de los particulares será a título concesional. Más aún, tal plantación presupone la instauración de una servidumbre limitativa sobre los restantes terrenos colindantes e incluso sobre el mismo de dominio público en el que la plantación se ha realizado, lo que puede deducirse a sensu contrario de algún precepto de nuestro ordenamiento jurídico como por ejemplo el art. 2 de la ley de 23 de noviembre de 1.877 sobre conservación de las vías públicas, al considerar de "servidumbres" las limitaciones impuestas a las herencias colindantes con las vías férreas "respecto a alineaciones, construcciones de todas clases, aperturas de zanjas, plantaciones..." y a lo mismo que se referirá el art. 4 del Reglamento provisional de policía y conservación de carreteras, de 29 de octubre de 1.920.

Basta escudriñar un poco el marco de las posibles razones para la plantación del arbolado para deducir que serán fundamentalmente de carácter común, las que explican tanto su realización directa municipal como su supresión, ya que a las razones estéticas que apoyan la misma, se enfrentan las de facilitar el tráfico, actuales, que son las que motivan las casi masivas operaciones de tala dentro de los núcleos urbanos, con repercusión en la amplitud de las calzadas, y por consiguiente, en la ampliación de los espacios destinados a la circulación de vehículos (recordemos la zona de los Bulevares madrileños, como la proyectada, aunque no aprobada, supresión de la arbolada del paseo Menéndez y Pelayo, de Santander, durante el momento de la recesión de estas líneas, diciembre de 1.973). Es lo que justifica la cont.

especial, ya que esta presupone la existencia prioritaria de un beneficio común y solo de otro, secundario, para los propietarios particulares colindantes con las obras o instalaciones que producen aquél. En cualquier caso y cualquiera que sea la razón justificadora de la plantación del arbolado -ya puramente estética o de ornato de la calle, o ya de protección o mejora de la calzada-, al implicar un beneficio común, este repercute más sobre aquellos que siendo parte del común de los vecinos, están más próximos a la obra. Este es uno de los supuestos en que más difícil se hace la individualización del beneficio especial y en donde más fácil, por el contrario, se hace el del beneficio común, del que aquel se desprende como una rama del árbol (y pocas veces como en ésta, la metáfora coincide con el caso real). Se podría llegar a un silogismo: dado que la plantación del arbolado beneficia a todos, beneficia también a los vecinos más próximos, y en ese "beneficia también" radica el "beneficio especial" que la L.R.L. en su art. 469 pone como causa de la cont. especial.

desmante, terraplenado y construcción de muros de contención, cierre o vallado:

Existe un supuesto de tasa con el que puede guardar cierta similitud al menos en algún punto de este supuesto, como es el concerniente al vallado; la tasa a que nos referimos es la incluida en el art. 444, 9: "Vallas... en la vía pública". La separación entre ambos parece radicar en el carácter temporal y precario de las vallas y el permanente y fijo de "los muros de (o para) el vallado" que devengan cont. especiales. Lo que nos permite establecer una diferenciación entre las tasas y las cont. especiales, cuya permanencia mayor que la de aquellas, explicaría la mayor permanencia o duración de las obras públicas que con ellas se pagan: en la construcción de muros de vallado, como los de contención o cierre, hay una obra pública realizada por un ente público -el Ayuntamiento- sobre terrenos de la misma naturaleza, o sea, de dominio público, mientras que en ese supuesto de tasa lo que hay es una obra privada, realizada por un particular, que por brevísimo momento se sitúa sobre terrenos de dominio público -"vías públicas"- devenga mientras dure y por el aprovechamiento especial que de tal dominio implica, el pago de una tasa. Las diferencias aparecen ostensibles: como indicamos, las mismas expresiones con que ambos conceptos se reflejan, demuestran en sí mismas, su contenido así como sus diferencias; no es lo mismo hablar de "vallas", que encierran siempre cierta temporalidad, que hablar de "muros de vallado". Dichas expresiones encierran ecos de la misma importancia de las respectivas obras: la valla, siempre particular y menor que el de los muros.

Como en algún otro caso de los vistos, aquí se guardan varios ya que las obras que se enumeran tienen la fuerza suficiente como para autolimitarse como supuestos respecto de las restantes. El desmante, el terraplenado y la construcción de cada uno de los muros que se citan (de conten-

ción, cierre o vallado) constituyen por separado distintos supuestos de devengo de cont. especiales. Así, de manera tan específica, no se hallan detalladas dentro de la relación de competencias locales que hace el art. 101 de la L.R.L.; genéricamente puede concebirse subsumida en su ap. h) cuando habla como una de ellas a la "policía urbana... salvamento, defensa pasiva y protección de personas y bienes; policía de construcción...". En cualquiera de estas competencias municipales, pueden encajarse las obras a que alude el supuesto de devengo de cont. especiales que estamos analizando. Aún faltando su visión específica no por eso carecerían de "encaje legal" dado que el art. 101 posee una cláusula general de competencia a favor de los entes municipales.

En qué, a quiénes y cómo benefician todas estas obras, es lo que debemos estudiar y exponer: para ello, la primera pregunta que nos podemos hacer es sobre la cualidad de tales obras, para que tendremos que acudir a los arts. 128 y siguientes de la L.R.L. donde se tipifican las "obras y servicios municipales". Al no coincidir ni en la forma ni en el fondo, con las obras de urbanización, quedan incluidas, por exclusión, en el otro grupo "obras municipales ordinarias". El art. 130 de esta ley, donde se describen cada una de las clases de las obras de urbanización, es tan lacónico que induce a tal conclusión; más si se acude al Reglamento de Obras, bienes y servicios municipales de 1.924, la conclusión es muy otra, ya que en la descripción del contenido de una de tal clase de obras, como son las de "ensanche y extensión de las poblaciones" enumera "los movimientos de tierras..." que puede estimarse expresión equivalente o que engloba los supuestos de desmonte y terraplenado, a que se refiere el art. 469. En cualquier caso, el encaje en una u otra clase de obras no tiene mayor trascendencia, ya que ambas son "municipales", o sea, de competencia del Ayuntamiento. Ahora bien, la calificación de las obras como de urbanización, y a su vez, dentro de estas, como de "ensanche y expansión de las poblaciones" supone la localización espacial del supuesto que analizamos, y por tanto, la localización de los beneficios que presuntamente produce, dado que justamente tales obras se caracterizan y distinguen entre sí por su localización; tanto los artículos citados de la L.R.L. como los del Reglamento indican en qué sitios deben de realizarse las obras de ensanche, y así el último dice que serán "...cualquier zona no interior del término municipal, (a) zonas comprendidas entre los límites de los actuales ensanches y los del término, y de terrenos incorporados a un Municipio o a que éste haya de extender su acción urbanizadora..." (art. 3). En cuanto a las obras de construcción de muros de contención, cierre o vallado, que pueden estimarse de "urbanización parcial o saneamiento" también tienen su localización: "...las que contribuyan a mejorar las condiciones higiénicas de una población, ya se realicen en el suelo o en el subsuelo...".

La conformidad con este precedente del Reglamento de 1.924 se reafirma por la vía precisamente de las cont.especiales ya que en ese Reglamento se preveía como instrumento normal de su financiación el recurso a tales contribuciones, donde se contemplaban como sujetos pasivos a los propietarios de los edificios sitos en las citadas "zonas de ensanche" (párrafo último, del art.53). De ahí el interés de la localización de las obras aunque es de destacar cómo se efectúa una considerable extensión del círculo de obligados, acercándose en este caso la cont.especial devengada a un verdadero impuesto, ya que se esfumaba casi por completo la idea de colindancia a no ser que esta se concibiera con relativa amplitud afirmando que la misma es posible desde la perspectiva "zonal" tanto como desde la habitual y tradicional perspectiva "lineal" o "fronteriza" con la obra de que se tratase. Ese acercamiento se reflejaba en la incompatibilidad de la contribución especial con el recargo extraordinario del 4 por 100 que había sido introducido por las llamadas Leyes de Ensanche (véanse, los antecedentes históricos-legislativos de nuestro trabajo) del siglo XIX, lo que era tanto como afirmar que constituían manifestaciones de la misma naturaleza y del mismo fenómeno-impositivo- (su compatibilidad en cambio viene hoy proclamada en los regímenes especiales locales de Madrid y Barcelona).

La calificación de las obras constitutivas del supuesto del art. 469 de la L.R.L. como de urbanización o como municipales ordinarias puede tener como efecto alguna diferenciación en su tratamiento legal, ya que las primeras quedan hoy sujetas a la Ley del Suelo, mientras que las segundas, lo siguen siendo al ordenamiento local (L.R.L. y demás disposiciones reglamentarias), que aunque presuponen la aplicación de cont.especiales, lo hacen con alguna particularidad entre sí-aunque no analizables aquí, sino en las partes correspondientes al régimen general y al especial de la Ley del Suelo-. Si fueran municipales ordinarias entonces se aplicaría la idea de colindancia como hemos visto se aplica a los supuestos estudiados ya que la L.R.L. solo tiene en cuenta tal idea-la de "frontera"-de los beneficiarios obligados con las obras de que se trate-, lo que está de acuerdo con la misma naturaleza de tales obras, que al no ser de urbanización, tendrán un emplazamiento más viario o local que zonal-cosa que no sucede en las de urbanización, en donde predomina la consideración global y total de la zona objeto de la respectiva urbanización, califíquese de expansión o de meramente parcial-.

La duda creemos que únicamente es referible a las obras consistentes en la construcción de muros de contención, cierre o vallado, ya que las otras parecen ser de urbanización como ya hemos dicho. Si así fuera estaríamos ante un supuesto contradictorio y múltiple, que confirmaría lo que ya hemos señalado, de la pluralidad de casos que se encierran bajo la misma enunciación legal: contradictorio, porque las obras son de distinta naturaleza y régimen legal, como lo es el aplicable a las cont.especiales que por cada una de ellas se devengan.

La Ley del Suelo aunque no les cita expresamente coincide con el anterior Reglamento, en conceptuar y englobar las obras de desmonte y terraplén como "obras de movimiento de tierras" (art. 165) y cuyo resultado, es la mejora de las condiciones de uso del suelo, como se deduce del capítulo en que se inserta tal artículo; si tales obras se realizan por un ente público, en terrenos que también la condición jurídica de bienes de dominio público, es evidente que se produce un beneficio común, ya que todos podrán hacer uso de tales bienes, "en mejores condiciones" (de comodidad, de utilidad, etc), pero también lo serán los propietarios colindantes con los mismos, ya que ellos, antes y más que cualesquiera otros, podrán hacer tal uso, así como podrán usar los suyos propios por las mejores condiciones en que se encuentran los de dominio público con ellos fronterizos. Más evidente aparece este "beneficio especial" cuando las obras consistan en la construcción de los muros de contención, cierre o vallado, ya que entonces, si bien la finalidad perseguida por cada clase de estos muros tendrá efectos frente a todos los vecinos, los más inmediatamente beneficiados ya que en su ausencia eran quienes sufrían las consecuencias perjudiciales, serán los propietarios ribereños a los terrenos en donde tales muros se construyan y levanten.

construcción de caminos ordinarios y puentes, y la mejora y entretenimiento de unos y otros:

El antecedente más remoto de este supuesto puede estar como indica Jèze para el Derecho francés, en el "peaje" de carreteras y puentes. En España, como más próximo, dentro de la lejanía, podíamos citar a la Ley de Travesías de 11 de abril de 1.849, que imponía una obligación de participar^{en} el coste de construcción y de reparación y conservación de las carreteras nacionales, a los respectivos Ayuntamientos por donde atravesasen, aunque limitada "...a la travesía de cada pueblo...", obligación a su vez distribuida entre los vecinos en forma de "prestación personal" (art. 4º). Poco trabajo debió costar la inclusión de este precedente entre los tipos de prestación personal reconocidos por la vigente L.R.L. en su art. 564.

Lo que primero llama la atención en este supuesto es su terminología, puesto que nos podemos preguntar: ¿qué son los "caminos ordinarios"? Es como si el legislador con ella quitara valor a la participación económica de los obligados al pago de las cont. especiales, quitando valor previamente a la obra que con tales contribuciones se paga para compensar parcialmente los beneficios de ella obtenidos. Si hablara de carreteras e pistas, se aumentaría tal participación, por la misma importancia de la obra de comunicación en cuestión, por cuanto todos sabemos la trascendencia que en orden a su coste y financiación, tienen las distintas clases de rutas o vías de comunicación, que inciden en su misma denominación. Es una terminología que aunque intencional, no deja de ser intuitiva. En el resto

de la Ley de Régimen Local en otra parte de nuestro ordenamiento jurídico aparece esa especificación de "caminos ordinarios". Curiosamente, el C2 de la Circulación habla de "caminos" dentro de su definición de "vías públicas", y decimos curiosamente porque en él observamos un circunloquio ya que comienza caracterizando tales vías como "todo camino...", para pasar a definir las "carreteras" como "toda vía pública...", por lo que cabría argüir que toda carretera es también "camino", con lo que llegaríamos "por este camino" a la más pura tautología, sin saber al final qué es un camino y qué es una carretera. Según este esquema, la construcción de caminos entraría en la competencia municipal, dentro de su enumeración del art. 101 de la L.R.L. por la vía de la mención expresa que hace de "las vías públicas, urbanas y rurales", aunque no se sabe a qué alude con tan escueta mención-si a su fomento o a su construcción o a su reparación...-. Tal mención se completaría con la cita de "la policía de construcción", que se hace en otro apartado de ese mismo artículo, que aunque inacteterminada en su alcance, es presumible aplicarla a la construcción de caminos. ¿Supone alguna limitación la añadidura del predicado "ordinarios"?

El problema reside en que el legislador, dentro del mismo artículo, ha enunciado antes, como un supuesto distinto, que ya hemos visto, el de la apertura de calles, en el que hicimos consideraciones parecidas a las del párrafo anterior, por lo que al tipificar este nuevo supuesto, es de pensar que ese legislador ha querido señalar otro distinto aquel, cuando un sentido a la expresión "caminos ordinarios". Ante la falta de concreción legal, se podría decir que engloba a los caminos de más frecuente uso, o de uso más corriente, que no sean "calles". Es entonces cuando son aplicables-a ellas nos remitimos-las mencionadas consideraciones del beneficio común y del especial, que por incidencia, brota de aquel sobre los propietarios colindantes o ribereños con las obras constitutivas de los caminos ordinarios. A pesar de las limitaciones que a las propiedades colindantes supone la existencia vecinal de un camino-cómo de cualquier vía pública-cómo se revela con la lectura del art. 56 de la vigente Ley del Suelo, la L.R.L. parece sobreponer como más relevante el beneficio que a las mismas producen construcciones semejantes, lo que únicamente explica el devengo de la cont. especial. Resulta curioso comprobar cómo esta Ley del Suelo enumera como uno de los contenidos de todo plan general de ordenación urbana el concerniente "al trazado y características de la red general de comunicaciones.." (art. 9, l.d.) y cómo en su virtud, como medida protectora "en el orden urbanístico, de las vías de comunicación" (art. 16) puede "prohibir o permitir (queremos decir, limitar)... el acceso directo a las fincas desde la carretera" (ap. b. del mismo artículo), lo que significa que sin tal prohibición o limitación, la construcción de un camino ordinario, supone "un nuevo acceso" de las fincas colindantes a las vías públicas y por consiguiente, un claro y "especial beneficio" que se obtiene por su misma situación física de colindancia con las mismas.

Más difícil resulta apreciar o si se quiere, delimitar la colindancia con los "puentes", definidos por el Cº de la Circulación (art. 5) como "toda obra que permite el paso sobre corrientes de agua, depresiones del terreno o sobre otras vías". La dificultad no es total, queriendo decir, que será menor a medida que pasamos del primero al último de los supuestos citados en tal definición: lo será más cuando sirva ^{para} cruzar corrientes de agua, y lo será menos en los demás casos. Para errillar tal dificultad conviene no olvidar que las aguas cruzadas o que ayuda a cruzar un puente, son públicas, y que por tanto, serán los ribereños o las mismas y más próximas al puente, las que serán beneficiados "especialmente" por el trazado del mismo. Si bien al igual que los caminos ordinarios, los puentes son una vía más de comunicación, cuyo destino es el uso y circulación por todo de hecho serán sus colindantes los que más provecho obtendrán de sus servicios no por el mayor potencial uso que de la misma pueden hacer sino porque sus propiedades experimentarán los aumentos consiguientes con toda mejora en su "renta de situación", renta que en términos ricardianos viene marcada precisamente por sus proximidades y mayores facilidades con las vías de comunicación, que a su vez, presuponen mayores facilidades de transporte, de desplazamiento, etc.

Es por esta relación que la L.R.L. establece entre estas vías de comunicación, "caminos ordinarios y puentes", y sus usuarios más próximos una vinculación que no puede predicarse con el mismo alcance ni eficacia con esas otras clases de vías públicas, propias de nuestros días y de la civilización tecnológica presente; de ahí la reducción practicada en torno al alcance y sentido del término "caminos ordinarios", comprensible prácticamente, creemos, de vías más bien rústicas o rudimentarias que enlazan reducidos núcleos de población o para poner en contacto viviendas separadas, con cierta solución de continuidad; lo mismo puede decirse de los puentes. Son obras cuya localización viene predeterminada por su acentuado localismo, o lo que es lo mismo, por el ámbito reducido y concreto de intereses particulares y públicos que vienen a satisfacer, probándose de este modo, la utilidad de la cont. especial para la detracción pecuniaria compensatoria del beneficio que consiguen con ciertas obras determinados miembros de la colectividad. De ahí también que se impute no solo su construcción sino también su reparación y conservación. Por aquí es por donde surge otra diferencia con el supuesto ya analizado de la apertura de calles, pues mientras que para estas solo es su apertura la que devenga la cont. especial, con los caminos ordinarios y los puentes es "además" de su construcción, la mejora y entretenimiento lo que motiva tal contribución, creándose una cierta relación permanente entre los beneficiados colindantes y unas obras públicas cuyo buen estado queda tanto a cargo del respectivo Ayuntamiento como de los particulares más próximos a las mismas, que son teóricamente, los más interesados en su correcta conservación.

Construcción de ferrocarriles y tranvías y aumento de su capacidad de tráfico:

La formulación de este supuesto es tanto ambiciosa como paradójica. Lo primero, por cuanto es excesiva por su amplitud; incluir los "ferrocarriles" como un caso que sin ningún otro predicado, pueda devengar cont.especiales, puede parecer exagerado. Lo segundo, por cuanto la misma delimitación del supuesto supera con creces los límites en que se han movido todos los supuestos anteriores. Su primera diferencia con ellos, reside en su amplitud lo mismo que en su concepción de "servicios públicos", aunque este último llega a desaparecer al contemplarse en su expresión de las obras necesarias para la entrada en funcionamiento del respectivo servicio público de transporte, ya que es "la construcción" lo que origina el devengo de la cont.especial, y no el disfrute del servicio público que con dicha construcción entra en funcionamiento.

La amplitud del supuesto es tal que por ella pueden tener cabida cont.especiales abonables por todos los vecinos de un término municipal. De hecho, el término "ferrocarriles", al igual que el de "tranvías" aluden a un momento determinado de los transportes colectivos urbanos, por lo que los mismos podrían interpretarse extensivamente, en el sentido de entender incluido en el de ferrocarriles las nuevas manifestaciones denominadas "metro", "suburbano", etc. El de tranvías asimismo podría recoger el relativo a las líneas de transporte por superficie, como autobuses, trolebuses, etc. El problema está en si estas nuevas manifestaciones pueden ser subsumibles en este supuesto o si éste no está concebido en términos relativamente antiguos de difícil engarce con la realidad de nuestros días. A esto podremos responder más adelante. Conviene que ahora analicemos el supuesto más detenidamente.

El art.101 de la R.L. enumera entre las competencias municipales la relativa a los transportes. Hoy viéndole en su propio contexto, habría que preguntarse si este precepto no responde a una visión de ciencia-ficción ya que atribuye como de tal competencia toda clase de transportes, aéreos, terrestres, marítimos, etc. Cuando los Ayuntamientos apenas pueden levantar sus cargas mínimas, resulta extraño, por no decir de humor negro, ver la imputación de unas competencias que en todo caso han quedado en un puro texto literario. Aunque brevemente, enjuiciamos críticamente el contenido de este precepto, por su relación con el supuesto de cont.especial que estamos estudiando, porque la misma remisión y encausamiento de este precepto repercutirá en el replanteamiento de un supuesto de cont.especial cuya utilidad puede estar en función del concepto sobre el que se monta, lo cual a su vez puede tener alguna relación con lo que manifestábamos al principio sobre la excesiva amplitud y ambición del apartado letra 1) del art.469.

Aquí además en este supuesto es donde puede jugar una idea de interés, como es la siguiente: resulta que entre las listas de obligaciones municipales mínimas de los arts. 102 y 103—cuya colocación inmediatamente consecutiva con el art. 101 debe de tener algún sentido—no se alude a ninguna relativa a los transportes, lo que significa que el legislador no ha considerado como de carácter irremediable ni imprescindible ninguna imposición obligatoria respecto a tal punto. Esas obligaciones municipales mínimas son una especie de criba hecha de la larga y amplia enumeración del art. 101, lo que explica que subsigan a este precepto; la ley con ello nos viene a decir que los Ayuntamientos son competentes para hacer todo, algo o mucho de lo que se detalla en el art. 101, pero seguidamente, como garantía de que lo harán, les impone la prestación de ciertos servicios, con la previa realización de las obras e instalaciones necesarias para que aquellos se cumplan. En estos casos, la misma existencia de una obligación legal encubre y expresa la existencia de un interés común—o si se quiere, una necesidad pública—que justamente justifica la imposición de una cont. especial por cuanto esta implica la concurrencia de dos tipos o clases de interés: el público y el privado (este último se compensa con ella).

La falta de mención de cualquier servicio de transporte público y colectivo entre las obligaciones mínimas municipales puede interpretarse en el sentido de que se trata de una prestación de carácter no mínimo, o sea, propia de los Ayuntamientos que están por encima de cierta posición o dueños de un determinado "status" al igual que las personas con determinadas rentas pueden permitirse mayores gastos que las que carecen de ellos. Con lo que se deduce que tal prestación tiene causas y efectos puramente voluntarios, siendo los Ayuntamientos dueños para realizarla o no. Pero lo que queremos subrayar es esto: que en estos servicios hay menor interés público o al menos este no es tan relevante que llegue a ser impuesto por la ley. También todo esto podría ser visto desde otra perspectiva, la de que la ley solo impone determinadas obligaciones municipales mínimas en función de la propia economía local, o sea, unas pocas dentro del amplio de competencias municipales, ya que no hacerlo así, sería ir tanto contra la misma naturaleza de tales obligaciones—"mínimas"—como contra la finalidad de garantía que con ello persigue, lo que nada indicaría sobre el mayor o menor índice de interés público de las obras o servicios excluidos de la lista de tales obligaciones. Más esta lista existe y hay que darle algún significado, que para nosotros, no es otro que el expuesto, o sea, de que se trata de servicios con mayor "coeficiente" de interés o necesidad pública y común.

¿Qué importancia pueden tener estas consideraciones sobre el análisis de nuestro supuesto? La tienen por cuanto por una parte revelan que los servicios de transporte a los que se refiere, así como las obras de su construcción, no son de una imprescindibilidad inevitable para los Ayuntamientos y sus poblaciones, por lo que ante la ausencia de un interés

común o de todo el Municipio, serán interés de menor ámbito, y por tanto, no totalmente públicos, y si parcialmente, los que instan o aquellos a los que viene a satisfacer la construcción de un ferrocarril o un tranvía alguna necesidad o utilidad. Con lo que hacen acto de presencia un interés público que nunca tendrá la extensión o intensidad total, y un interés privado, estando ante los dos tipos de interés que justifican la existencia de -- cont. especiales.

En todo caso, la prestación del servicio de transporte sería lo que vendría a satisfacer un "interés común y total" de ser una obligación mínima--tal como hemos sostenido en el estudio de los restantes supuestos de obligación mínima--, sin perjuicio de los beneficios que pudieran producir las obras de construcción de las instalaciones necesarias. Mucho más en el caso que examinamos en que la concurrencia de intereses se da ya en dicha prestación, por lo que más claramente deslindados quedarán los beneficios que las mencionadas obras pueden ocasionar. Con lo que estamos subrayando la equivocidad de la expresión legal, ya que separables y distinguibles los intereses satisfechos con el servicio de transporte, así como los beneficios producidos por las obras de su construcción, es evidente que son las obras las que pueden producir los beneficios por los que se devengan cont. especiales. Con la expresión "construcción de ferrocarriles y tranvías" parece que se implica a toda la población o aún parcializándola, se confunde la base en virtud de la cual se ocasiona el citado devengo, porque ¿quién es el que recibe el "beneficio especial" que el art. 469 pone como nota común entre todos sus supuestos, de la construcción de ferrocarriles y tranvías en un término municipal?. Es este interrogante el que explica la larga digresión anterior, ya que si "la construcción de ferrocarriles y tranvías" no cumple ni viene a satisfacer un interés total común, y si intereses públicos parciales (o de zonas delimitadas de la población), la construcción al ser recogida como supuesto devengador de contribuciones especiales debe ser más concreta, bajo forma de "obras" que al estar localizadas acercan más el servicio que con ellas se va a prestar a los que más próximos a ellas materialmente van a estar. Queremos decir con esto que la "construcción" es un término demasiado amplio y vago como para saber lo que hay en él, ya que si no se interpretara, vendría a significar que la mera construcción produce el beneficio especial, base de las cont. especiales, pero entonces volvería la anterior pregunta ¿quién?. La respuesta forzosamente tiene que venir por la vía interpretativa, ampliando la brevedad de dicho término: serán "las obras de construcción" o las obras con las que se materializa y se va a llevar a cabo la prestación del servicio público de transporte por ferrocarril o tranvía, las que motivarán el beneficio especial tantas veces mencionado.

Con la "construcción" todos se benefician, o al menos, todos los intereses públicos parciales a que nos hemos referido; se benefician porque podrán hacer uso del correspondiente servicio. Por vía conclusiva, si nos atuviéramos estrictamente a la expresión legal, habría que llegar a la configuración de sujetos pasivos u obligados a las cont. especiales a todos sus usuarios. No obstante, como la expresión encierra cierta referencia "especial" o "zonal" y en cualquier caso, implica una referencia a un lugar, es por lo que creemos que puede realizarse la interpretación dicha, adquiriendo coherencia con los restantes supuestos y con la misma configuración estructural del supuesto en sí. La cont. especial que motiva, adquiere así plena coherencia: ya no se trata de un recurso a pagar por todos, sino de una compensación económica abonada por aquellos a quienes más beneficia la realización de unas obras que como las de construcción de ferrocarriles y tranvías servirán para la prestación del respectivo servicio de transporte colectivo. La construcción, sin referirla a la localización, no tiene ningún valor como elemento referencial al beneficio especial. Su inserción simple en el texto legal hay que achacarla a la misma falta de una visión rigurosa por el mismo, del verdadero contenido de los supuestos recogidos como de una ausencia de visión de la idea central o nuclear de la cont. especial. Se denota un cierto descuido legislativo como si el legislador al igual que en la enumeración de competencias municipales del art. 101, se contentara con "inflar" la relación de supuestos de cont. especiales, sin hacerse planteamiento previo de las diferencias entre ellos y de sus particularidades. Por sí misma "la construcción..." no puede devengar ningún recurso especial ni justificar la imposición de ninguna carga; es el elemento más neutral y el menos adecuado para montar sobre él una cont. especial; solo la añadidura de las precisiones indicadas perfeccionan y completan el supuesto legal, haciéndole lógico y coherente. La deficiente tipificación legal puede llegar a producir confusión con la raíz estructural de la tasa, pero con ciertos acortamientos, ya que al fijarse meramente en la construcción, parece como si estuviera mirando al posible autor de la misma, que lógicamente, no puede ser uno cualquiera, sino al que poseyendo una concesión para ello, construyera en un terreno público en una hipótesis que guarda ciertas concomitancias con los supuestos de tasas incluidos bajo la rúbrica "aprovechamiento especial" del art. 444, ap. 3, 4, y 20. No obstante, para que su inclusión en el art. 469 tenga sentido, es preciso la interpretación efectuada.

Hasta ahora nos venimos desenvolviendo en un ámbito puramente local, de forma que estamos refiriéndonos solo a "la construcción de ferrocarriles tranvías" municipales, referencia obligada dada la remisión hecha por el art. 469 al art. 451, b) donde se habla únicamente de "Ayuntamientos". Pero la alusión a que aludíamos al comienzo, se entrevé también aquí, dado que evidentemente los ferrocarriles serán en nuestros días sin más "municipales". De tal forma, incurrimos en los mismos rasgos críticos anteriores.

A tal nivel habría que hacer alguna precisión en orden a la clase de beneficio o en otras palabras, a las formas de su concreción, dado que la formulación legal, al igual que en los supuestos anteriores no se detiene en este punto. El que la calificación legal sea de "beneficio especial" no nos libera del compromiso de desmenuzar tal "especialidad", por cuanto lo que intentamos es superar la aparente presunción legal, para hallar su verdadera razón de ser. Se confirma así la concepción de "cajón de sastre" del concepto "beneficio especial" para englobar beneficios que deben y de hecho adoptan formas externas muy diversas. Veamos aquí cuáles pueden ser.

Por la anterior vía interpretativa podemos llegar a tal posible concreción: hemos dicho que la construcción en si no puede ser causa devengadora y que más bien lo sería "la obra(u obras) de construcción". Pero ¿en qué beneficia tal obra(u obras)? Es en este momento cuando tiene pleno sentido la digresión anterior: si la localización del servicio de transporte satisface una necesidad pública pero zonal o especialmente delimitada, esto significa que allí por donde dicho servicio discurre puede considerarse como una zona "privilegiada" o si se quiere, más favorecida que aquella o aquellas otras que carecen del mismo. y lo mismo que las obras en si no son más que un medio para usar el servicio público, así también se viene a juzgar que por su instalación, tienen mayores posibilidades de usar las zonas en que las obras se realicen. Venaría a valorarse un uso potencial o si se quiere, el beneficio representado por tal uso potencial; de hecho, con ligeras variaciones, así sucede en la práctica actual, en donde la valoración de una vivienda se hace entre otros factores en función de sus vías de comunicación y de los medios de transporte "zonales" o "locales" situados en sus cercanías, lo que no significa que es porque se haga uso de ellos, sino por la utilidad en potencia que su existencia y montaje representan para las viviendas y comercios limítrofes. Basta pensar en un posible trazado de los denominados "ferrocarriles metropolitanos" o vulgarmente "metros" para saber las polémicas que se levantan entre las posibles y "potenciales" zonas de trazado y recorrido, lo que se explica por la utilidad que el mismo representa a los posibles y potenciales usuarios; prácticamente las zonas citadas se revalorizan por tal motivo, lo que indica que producen un beneficio, distinto e independiente del que el usuario experimenta cuando recurre al servicio. Las obras de construcción serían como el anticipo de ese beneficio y la garantía de que se producirá, por cuanto "fijarán" el servicio futuro en un lugar determinado, y por tanto, "no le dejarán escapar a otras zonas o lugares". Con esta idea, acercamos el supuesto a los anteriores, y por tanto, conseguimos cierta uniformidad de la causa contributiva, puesto que las obras de construcción originan el pago de la cont. especial porque al realizarse sobre un dominio público, van a perturbar el libre uso del mismo, para afectarse a un uso-~~en~~ trans-

porte-del que van a aprovecharse los particulares y más que ~~hagan~~ ellos, aunque no hagan uso (lo que puede parecer paraóxico y no lo es) los vecinos propietarios colindantes con el mismo. Fijémonos que con esto hacemos una construcción conceptual parecida a la que justifica la tasa, desde otro ángulo: si esta se origina por la concesión para la construcción, con la construcción desaparece el concesionario expreso, para hacer sus veces el ente municipal-Ayuntamiento-, por lo que desaparece la carga de la concesión-al realizar la obra directamente-, se priva del libre uso del dominio público y se hace una obra que en si misma aunque no se use, es útil para tales propietarios limítrofes. No se comprende por qué no ha de cobrarse el beneficio cuando el mismo ente percibe del concesionario una tasa precisamente por el uso intensivo que hace para determinadas obras del dominio público. El ente municipal vendría a decir: hago una obra de construcción de ferrocarriles, pero sobre mi dominio público, con lo que parte de él queda afectado paralela y simultáneamente a un determinado uso, privando al ente titular de su libertad así como otorgando a los propietarios más cercanos a las obras, el beneficio que exterioriza tal afectación. Es como si el ente municipal se resarciera anticipadamente de los mismos beneficios derivados de la instalación de un servicio público tan importante como es el de transporte.

Llegados a este punto, conveniría ver las posibilidades de realización del mismo supuesto, o lo que es igual, su importancia está en función de las veces en que se presente. Chora la mera y simple declaración legal ya que en principio en pocos y contados Ayuntamientos se emprenderán las obras de construcción a que el supuesto alude, pero se da la coincidencia de que tales obras se llevarán a cabo precisamente en los núcleos municipales más importantes, en los que la ficción dejará de serlo para convertirse en realidad; de ahí que en los grandes Ayuntamientos de las principales capitales españolas se esté viendo la viabilidad de las cont.especiales en un supuesto que hasta hace unos años solo tenía visos de realidad en la Capital de España-Madrid-(en la actualidad, además de Barcelona, es en Valencia y Sevilla, donde existen proyectos de construcción de "metro" y por tanto, de los ferrocarriles a que la L.R.L. se refiere). Precisamente en la Ley de Ordenación del Transporte de Barcelona, de 26 de diciembre de 1.957 se introdujeron novedades destacables respecto de las cont.especiales, superando los estrechos límites "fronterizos" en relación con las obras para ampliarlas a la zona en derredor de las mismas ("...un radio de un kilómetro de cada una de las nuevas estaciones de las líneas del Metro proyectadas...") y por la percepción simultánea de un recargo sobre el arbitrio de incremento de valor de los terrenos, que desmiente la naturaleza tributaria de la cont.especial, más, al no ser el pago por esta, descontable de lo que debiera abonarse por dicho recargo (art. 3, letras a y b), medidas que son reproducción de las previstas para el Ayuntamiento de Madrid, con el mismo fin, por la ley de 12 de mayo de 1.956, sobre su plan de transportes.

desviación de carreteras u otros caminos ordinarios y de las líneas de ferrocarriles y tranvías y supresión de pases a nivel:

Formulado inmediatamente la continuación del supuesto anterior, éste es aparentemente contradictorio con él, ya que mientras en este la construcción de ferrocarriles y tranvías se contempla como causa de un beneficio especial, con el último parece desmentirse tal condición ya que justamente aquí es "la desviación..." de las líneas, lo que se considera por la ley como causa suficiente de dicho beneficio; la contradicción es evidente, ya que si la construcción en un caso aparece como origen del beneficio especial, por el que unos determinados sujetos deben de pagar cont. especiales, en otro es la desviación de unas líneas, que por tal motivo necesitan estar construidas, lo que se estima ex lege como fuente del beneficio especial, y en última instancia, del pago de la cont. especial. O sea, el mismo legislador se decide sin poder alguno casi inmediatamente, por cuanto si la construcción se valora como causa del beneficio especial, la desviación no puede ser mejor dicho, no debería de tener la misma consideración legal por cuanto en sí misma implica una oposición con el caso anterior, a no ser que la compatibilidad se buscase por la vía argumental siguiente que juzgamos demasiado artificiosa: sería la mera y simple construcción la que sería estimada por la ley como esa causa suficiente del beneficio especial, la construcción en sí misma, por el servicio público que con ella viene a realizarse - o a poder desenvolverse -; la construcción representaría mejora, más luego una vez producida y ultimada desaparecería el beneficio para engendrar en su lugar una situación que si no perjudicial sería mejorada con "su desviación". Según esta interpretación, el beneficio especial habríase amortizado con la misma construcción, por lo que la desviación ulterior en sí misma representaría una mejora en relación con aquella por lo que de nuevo surge la obligación de pagar por el beneficio obtenido. Es como si la ley quisiera presumir que los presuntos beneficiarios hubiesen obtenido la totalidad del beneficio especial que la misma ley entiende producida con la construcción, y concibiese su desplazamiento, aunque el problema nuevo nacería ya que si la mejora viene simbolizada ahora como la desviación, ¿qué será para aquella zona a la que se efectúa la desviación? ¿podrá percibir el ente municipal una contribución especial por partida doble, una primera, por la de la desviación, y otra segunda, por la construcción que suponerá tal desviación? Aunque nos hemos estado refiriendo exclusivamente a los ferrocarriles y tranvías, las posibles conclusiones son análogamente aplicables a los caminos ordinarios carreteras, ya que el supuesto también alude a ellos específicamente, pero que es en realidad una concreción y síntesis de los dos apartados anteriores, aunque referibles a una hipótesis diversa.

La constatación de la citada contradicción, coloca el análisis del supuesto tipificado en el epígrafe arriba recogido ante una gran dificultad a que es evidente que la ley ha debido recurrir a criterios distintos para poder admitir normativamente como "causa" del beneficio especial, aquello que en apariencia es opuesto a lo que ella misma acaba de admitir como tal cau-

Fijémonos en el contraste que entre si reflejan los supuestos comparados; con la construcción la idea del beneficio especial parece arraigarse con el rasgo común de los restantes supuestos que llamamos entrevistados: la colindancia con una obra pública, o con una instalación de las mismas características, mientras que con la "desviación", se produce "otra desviación" respecto de tal rasgo común, ya que es justamente el alejamiento de una obra pública o de una instalación pública existente, lo que motiva el beneficio especial que la ley imputa al hecho de efectuar la desviación. Por consiguiente, el beneficio especial según este criterio no puede ser la colindancia sino otra distinta; en el fondo de este supuesto late una perspectiva muy moderna, de nuestros días, acerca de las vías de comunicación, vistas como causa de mejora en el pasado y que actualmente lo son como de eventuales perjuicios bajo forma de contaminación, ruidos y otras molestias. Más la determinación de esta como de otras posibles razones indagadoras es hipotética y siempre arbitraria por nuestra parte, al carecer como carecemos del claro indicio legal que nos sirva de cauce; incluso, el supuesto completo, tal como se enuncia en el apartado letra m), del art. 469 de la L.R.L. termina con un añadido que creemos merece consideración particular; es la alusión a "la supresión de pasos a nivel".

Una interpretación coordinaria con los restantes supuestos podría ser la que superase el sentido gramatical y común del término "desviación" y lo viese más en su ángulo geográfico; la desviación en el sentido de aproximación de tales vías de comunicación y transporte a determinados lugares. Se desvía - o puede desviarse - una carretera o un camino ordinario, para hacerlos pasar por aquellas cercanías o sitios más inmediatos por los que hasta entonces no pasaban. La desviación sería en este caso una verdadera mejora y por tanto, un beneficio especial para aquellas zonas o lugares mantenidos hasta entonces apartados de la ruta de tales vías. Con la desviación de estas, se produciría una aproximación y por tanto, una mejora; sería como una construcción de tales vías para estos otros lugares y zonas y prácticamente sería lo mismo. Configurado en los dos apartados anteriores (letras k y l), como origen del beneficio especial, la construcción de ciertas vías de comunicación y transporte, debe admitirse esta última interpretación como la más correcta y armónica con ellos, aunque las dudas no quedan suprimidas ni por el texto ni por ese añadido a que nos hemos referido, y que en este momento entramos a examinar.

la supresión de pasos a nivel: resulta difícil precisar el contenido del beneficio especial representado por esta supresión. La visión legal se muestra casi doméstica o a niveles particulares, porque no se concibe que pueda simultanearse el beneficio general con el especial - la existencia de este último está reclamando imperiosamente la presencia del primero, lo que nunca conviene no olvidar -, cuando realmente la citada supresión elimina el tráfico de todas, y por tanto, elimina el posible beneficio general, por lo que por ex

clusión existiría un beneficio que deja de ser especial, y por tanto, in-
calificable e indeterminado; se puede suponer que este beneficio sería el que
obtienen los propietarios particulares colindantes con los pasos de nivel
suprimidos, que no reciben las molestias de los que usan dichos pasos, aunque
al suprimirse, también son ellos los inmediatamente perjudicados. Es por esto
por lo que a través de una concatenación de razones y de pesquisas, puede
alcanzarse una conclusión paradójica: ¿dónde está el beneficio especial con
la supresión de pasos de nivel? ¿qué qué pasos de nivel se trata, para que la
ley contemple su supresión como una fuente de beneficio especial, y por con-
siguiente, indirectamente de un beneficio general? No todos los pasos de ni-
vel son peligrosos para que su supresión se vea como una petición de prin-
cipio (no sería acertado formular que es la eliminación de la situación pe-
ligrosa encerrada en un paso a nivel, lo que justifica su supresión, y por
tanto, el pago de una cont. especial ya que el beneficio especial es un plus,
o sea, algo que se agrega, pero que no se obtiene por la vía "indirecta" de
evitación de un perjuicio real o potencial). Hay unos concretos y determina-
dos pasos a nivel conceptuados como peligrosos, y para los que se postula
por tal motivo, la supresión; pero hay otros imprescindibles y necesarios, por
lo que aplicar el mismo baremo para todos, a la hora de la supresión, resul-
ta totalmente peregrino y sin sentido alguno. En la vida real, la prensa nos
pone en contacto con manifestaciones de uno u otro tipo: peticiones en pro
de la supresión de algún que otro paso a nivel, y petición en sentido con-
trario, a favor de su instalación (el diario "Informaciones", con fecha de 5
de enero de 1.974 nos daba la noticia del escrito elevado por la mayoría de
los vecinos de Alcorcón al Ministerio de Obras Públicas pidiendo dotación
de "accesos adecuados" y en particular, "la construcción de dos pasos a dis-
tinto nivel... así como la de un nuevo paso elevado..." en la autopista que
cruza dicho término o si se quiere, barrio de Madrid). Con esto queremos de-
cir que la diversidad de casos reales es tal, que incurrir en una formula-
ción general como la del texto no puede ocasionar más que confusión (en el
diario "YA" correspondiente al 3 de noviembre de 1.972, se inserta referen-
cia a una sentencia del T.S. próxima a tal fecha, en la que se rechaza el in-
tento de un propietario particular colindante con una vía de ferrocarril
y con un paso a nivel, por la supresión temporal de éste, mientras duraron u-
nas obras de reforzamiento de su seguridad, reclamando una indemnización
por los perjuicios derivados de tal supresión temporal, reclamación desesti-
mada por el T.S. y que subraya la existencia entonces del supuesto contrario
al que tan alegremente parece aludir la L.R.L. en el caso que estamos estu-
diando: el paso a nivel representa una ventaja, de la que particularmente se
benefician los propietarios colindantes y que muchas veces no tiene otra ra-
zón de ser, que la existencia de estos propietarios. Es frecuente la jurispru-
dencia de nuestro T.S. reconociera de la situación adquirida por la exis-
tencia de pasos de nivel frente a proyectos de supresión o reducción de al-
gunas obras públicas).

La formulación legal ocasionaría otro resultado contradictorio, dado que al establecerse una especie de presunción legal de beneficio especial, no solo los obligados al pago de la respectiva cont. especial tendría que sufrir tal carga, sino además el pago deberían efectuarlo por algo que para ellos es causa inmediata de un perjuicio, más que de un beneficio especial propiamente dicho. En tal caso, la cont. especial irá contra su misma naturaleza y contra su misma justificación. ¿Cómo hacer pagar por algo que debería ser indemnizado por el ente público autor de la obra?

Por todo lo expuesto, creemos que tanto este último caso, como los analizados con anterioridad, de hecho tendrán mucho menor ámbito del que aparentemente pudiera deducirse de la generalidad de la fórmula legal; no toda supresión como tampoco no cualquier desviación de carreteras o caminos ordinarios o de líneas de ferrocarril y tranvías son causas suficientes para el devengo de cont. especiales, ya que no todos estos supuestos crearán los correspondientes beneficios especiales por los cuales tales contribuciones se devengan. Por aquí es por donde puede irse a una conclusión, como es la de que el beneficio especial admite la prueba en contrario; no puede ser ni es una presunción absoluta, que pueda desprenderse de la realización de determinadas obras, como estamos comprobando con este supuesto. El beneficio especial requiere ser real, tras prueba de su existencia, aunque creemos que pervive la nota de colineancia de tal beneficio con los que le reciben, como son los propietarios que más próximos a las obras aquí vistas, recibirán el beneficio especial cuando este se produzca (que no será siempre ni en todos los casos). Creemos que los distintos supuestos incluidos en el ap. letra n) del art. 469 de la L.R.L. se contiene una excepción tanto en su amplitud como en su alcance en relación con los supuestos de los dos apartados anteriores, como si el legislador quisiera subsanar las posibles lagunas que podrían plantearse con los tipificados en estos dos desde una perspectiva totalmente distinta, aunque como excepción a una regla general, deberá interpretarse restrictivamente, dada la misma excepcionalidad de los supuestos; excepcionalidad más acentuada si se recuerda lo dicho en el examen de tales apartados, ya que la importancia cualitativa de las obras señaladas responde a pura ostentación con escasos usos prácticos del legislador que a una frecuencia. La ampulosa formulación legal revista límites más normales y modestos si no se llega a olvidar que a pesar de tal importancia cualitativa, las obras contempladas están localizadas en un ámbito territorial menor como es el municipal; además, responden a una pura enumeración - tan cara al legislador español, siempre conforme con numerosas listas de atribuciones y competencias, y tan parca a la hora de su otorgación, que convierten aquellas en sencillamente ginecologías. Es evidente sin embargo el descuido con que este legislador se mueve incluso en campo tan inapropiado para la inexactitud como es el de las cont. especiales, que al fin y al pago, son pagos que aunque pueden ser discutidos en su naturaleza jurídica o que constituirá un tema de investigación jurídica y en cierto sentido, de

salón-son entregas dinerarias que deben realizar los particulares, por lo que prácticamente son como tributos que reclaman más que cualquier otra clase de prestación, una precisión en las situaciones jurídicas causantes que no puede dejarse tanto a la generalidad, amplitud y vaguedad como lo hace la vigente L.R.L.

Con esto enlazamos con las primeras afirmaciones del supuesto que estamos analizando: si la desviación de carreteras o caminos ordinarios y de líneas de ferrocarril y tranvías, así como la supresión de pasos a nivel tiene algún sentido será por el de su acercamiento al rango común motivador del beneficio especial. La conexión o inmediatividad con las obras de que se trata, hace presumir primero, y comprobar después, que de dichas obras se benefician en especial los propietarios más próximos. La fijación del beneficio como de los beneficiarios se particulariza aquí más que en ningún otro supuesto, tanto por razón de la misma característica de excepción que de él hemos predicado en relación con los apartados anteriores, como de la misma vaguedad con que la formulación legal se lleva a cabo. El carácter hipotético y probable que hemos venido predicando tanto de la desviación como de la supresión no significa más que es preciso el complemento de la fijación de los distintos supuestos reales en que el beneficio especial es susceptible de aparecer. Podrá revestir diversas formas, aunque todas tendrán un origen común: la inmediatividad física o colindancia con unas obras públicas ejecutadas sobre terrenos también públicos-en el sentido jurídico-.

Si tan dubitativo se nos presenta este apartado letra n), del art. 46 de la L.R.L. es porque la forma no se nos muestra clara-la forma de exteriorización del beneficio especial-. Solo se clarifica si se le matiza. Con la construcción de carreteras o caminos ordinarios como con la construcción de ferrocarriles y tranvías se mejoran "los accesos". No es lugar adecuado para definirlos, bastándonos con su mención para realzar su interés práctico: mayor valor expropiatorio tiene una finca según cuales sean sus accesos (como nos viene a recordar una reciente sentencia de 14 de mayo de 1.973-nº 2958 del Rep. Aranz.-al remitirse al Decreto de Coeficientes de valores de expropiación de 21 de agosto de 1.956, que fija varios en función de "los accesos" entre otras circunstancias influyentes en su valor, colocando en peor categoría a las fincas alejadas de "accesos rodados" como apartadas de carreteras o autopistas, lo que revela la tremenda repercusión económica y jurídica que tiene la realización de unas obras que como las de construcción de carreteras o caminos ordinarios tienen sobre las propiedades limítrofes). Esos mejores accesos, insistiendo en una nota por nosotros reiterada, no se contraponen a la existencia en los propietarios beneficiados por ellos de un derecho; es obvio que "hic et nunc" no existe configurado derecho alguno a favor de estos propietarios, como de cualquier otro vecino municipal, para exigir del ente respectivo, su ejecución. Pero la ausencia de

un derecho perfecto y pleno, no significa que tales propietarios o vecinos carezcan del "derecho de petición" de mejores accesos; prácticamente, esto último es lo que está sucediendo, de manera que como ya hemos escrito se producen y se seguirán produciendo manifestaciones públicas, de grupos y de sectores localizados de vecinos, que piden más y mejores accesos, como piden más y mejores vías de comunicación y transporte. A través de la noción de "accesos" adquiere mayor realidad visible la noción de beneficio especial; insistimos en que podrá este revestir varias formas, pero en el fondo todas ellas coincidirán por su producción en un lugar determinado y a favor de los sujetos que en él se encuentren, o sea, aquellos a quienes el beneficio especial "accede" como aquellos que tienen "mejor acceso" a las obras en que consiste la causa del beneficio especial. La referencia indirecta legal a la localización de las obras es el único elemento seguro y estable en la conceptualización de unas cent. especiales que tienen por base la existencia previa de un beneficio especial. La ley habla de "desviación" y "supresión", como antes habla de "construcción" y particulariza dicha desviación y supresión en relación con "algunas" carreteras o caminos ordinarios y "algunos" pasos a nivel; desaparecería la referencia locacional si se hablara de "todas" o "todos". La referencia legal indirecta lo es porque está presuponiendo una circunscripción territorial previamente delimitada, y por tanto, cerrada, como es el Municipio, sobre la que aplica todas las obras e instalaciones que el art. 469 va detallando. Por esto, su aparente vaguedad no lo es, ya que toda la lista de obras e instalaciones tienen que realizarse forzosamente dentro de aquella circunscripción y en un lugar-espacio-concreto de ella. De ahí que el beneficio especial aparezca como "acervado" y casi por su mismo pie: no es preciso acudir ni a la medición del mismo ni a la indicación de cuál pueda ser la eliminación del posible peligro en la supresión de un paso a nivel anteriormente calificado de "peligroso", porque si en tal peligro la forma más aparente e inmediata, de hecho engloba mejora en la utilidad obtenida del paso a nivel suprimido, y por tanto, en una mejora de la situación de los colindantes, ya que la supresión a ellos más que a nadie beneficiará—única hipótesis que debemos manejar para el devengo de una cent. especial—. Ni la imprecisión cuantitativa o numérica, ni la pluralidad de formas visibles del beneficio especial pueden ser obstáculos para el reconocimiento de éste como producido de situaciones de colindancia tanto de intereses públicos con particulares—diríamos metafóricamente— como de propiedades o terrenos correspondientes a unos y otros; que para algunos con las cent. especiales se ejerza una potestad tributaria no quita un ápice para ver en aquellas más que una simple exteriorización de tal potestad, que aunque unilateral, tiene una razón de ser muy distinta que la que se manifiesta en los auténticos tributos. Por si sola, dicha potestad no justifica el percibo de unas contribuciones, cuyo nombre solo sirve para confundirlas a que podrían llamarse de cualquier otro modo, sin dejar de cumplir con la función asignada: absorber una mejora "no ganada" de un propietario privado.

construcción de viaductos, ascensores y pases subterráneos:

Por la clase de obras que aquí se detallan, constituye este apartado del art. 469 de la L.R.L. una variedad de las obras enumeradas en los tres apartados inmediatamente anteriores. El detalle que el ap. letra n) representa frente a ellos como frente a los demás conceptos de cont. especiales del citado artículo es sorprendente por cuanto refleja una cierta "mens legislatoris": el deseo de la mayor generalización de tales supuestos o conceptos. Es como si el legislador de propósito hubiese comenzado su lista o relación enumerativa con el tácito-aunque no confesado-deseo de abarcar y comprender el mayor número de obras, instalaciones o servicios públicos. Lo curioso además es que en ninguna otra parte del ordenamiento local encontramos una indicación de cuál es el contenido de estas obras, o lo que es igual, en qué consisten la construcción de "viaductos", "ascensores" y "pases subterráneos"; esta laguna sola se cubre por la vía de la interpretación gramatical, por la que los viaductos serán aquellos puentes destinados al tránsito de personas (sentido no coincidente ni idéntico con la realidad como todo el mundo sabe por la existencia del célebre viaducto de la capital de España, empleado actualmente tanto por peatones como por automovilistas, y en donde no presente más particularidad que tratarse de un puente de un solo arco, alzado sobre dos grandes pivotes extremos; particularidades por tanto arquitectónicas, pero no de uso, destino o afectación; su construcción parece venir más motivada por la propia necesidad viaria que por la puesta en comunicación de los vecinos de las viviendas situas o que pudieran estarlo en los dos extremos). En su exclusiva denominación nada indica tal interpretación, ya que el nombre es de raíz latina, tanto en el prefijo como en el subfixo, ya que lo de "vía" alude a calle o lugar por donde se efectuaba el tránsito y "ducto", el lugar por donde tal tránsito se realiza (parecida a la expresión "aque ducto", o lugar por donde exclusivamente se conducen y circulan las aguas; de hecho, exteriormente, se estableció cierta sinonimia en cuanto a la estructura de las construcciones, de forma que la impresión "elevada" de unas y otras es común, impresión que creemos subsiste en el significado actual del término "viaducto"). Esta interpretación prácticamente nos aproxima a la noción de "puente", cuyo significado si se nos da, al menos, en el Código de la Circulación (art. 5, letra e.):

"Puente es toda obra que permite el paso sobre corrientes de agua, depresiones del terreno o entre otras vías".

Entendemos que los "viaductos" en nuestros días pueden encajar perfectamente en esta definición de "puentes", ya que al no identificarse precisamente con la visión popular de los mismos-únicamente para cruzar corrientes de agua-, pueden servir como "viaductos", al reunir las exigencias arquitectónicas que estos últimos reclaman. El que la misma ley, en esta relación de supuestos, del art. 469, haya mencionado anteriormente en parti-

cular a "los puentes" (apartado letra h), puede impedir la indicada identidad, aunque con reducidos efectos, ya que a la larga, los viaductos no dejan de ser por ello una modalidad o clase de puentes. Únicamente así quedan emplazadas o definidas la construcción de las obras calificadas como "viaductos".

En cualquier caso, por el empleo de tal expresión, el legislador está revelando cierto desfase, o lo que es lo mismo, cierta irrealidad en la enumeración de supuestos; hablar de viaductos en nuestros días es poco realista cuando su misma función es cubierta por expresión más amplia y genérica como es la de "puentes". Por esta vía está demostrando la misma ficción de los supuestos que contempla, ya que si hoy no se hacen viaductos, esto quiere decir que no habrá cont. especiales por este supuesto; menos mal que si se hacen puentes, con lo que la posibilidad de su percibo está cubierta con lo que no cabe la variación simplemente nominal de puente en lugar de viaducto, para entenebrar o eliminar tal posibilidad, que se daría de no existir la oportuna previsión legal, que no es tal previsión cuando por intentar ser con demasiada "actallista", cae en el extremo de aludir a un tipo de construcción caído actualmente en desuso.

Lo mismo sucederá con los calificados como "ascensores": lo que sean, lo obtendremos más por la vía de la deducción interpretativa que por la de la precisión legal. Tampoco aquí hallamos algún precepto alusivo a esta clase de construcciones. No obstante, siguiendo la citada vía, podemos adelantar un rasgo común de todas las construcciones del apartado letra r), como es el que existe y se produce con ellas una mejora especial para los vecinos a ellas más próximos en virtud de superarse con ellas ciertas desventajas de su situación física, ya que con tales construcciones se hace más viable el ejercicio y disfrute de sus propiedades. Se superan depresiones de terrenos e se facilita el tránsito y por consiguiente, el paso entre los dos límites o extremos puestos en comunicación con el viaducto o el paso subterráneo. Es evidente que con estas obras, se mejoran los accesos a las propiedades-viviendas-de los vecinos a las mismas, mejoramos los inconvenientes existentes-desniveles de terrenos, las mismas características de las viviendas, etc.-.

Los "pasos subterráneos" tampoco tienen significado legal, por lo que es necesario acudir a la deducción interpretativa así como a cualquier pista normativa; el Cº de la Circulación nos proporciona una, en su reiterado art. 5 al hablar de los "pasos a nivel", ya que si estos son "...el encuentro, a la misma altura, de dos vías de distintas características, y en especial, cuando una de ellas es un ferrocarril o tranvía", el "paso subterráneo" creemos será la primera parte de esta definición, suprimiendo la referencia a las distintas características y añadiendo la de "por debajo de la superficie". En realidad, poco queda de la citada definición legal, a no ser la de que se tratará del "encuentro, subterráneo, de dos vías de análogas caracte-

rísticas", con lo que al ser vías, pueden ser comprensivas tanto de aceras como de calzadas, o sea, pasos aptos tanto para el tránsito de peatones y circulación de vehículos, como afectados a uno solo de estos dos destinos concurrentes (en la práctica, se conocen "pasos subterráneos" de todas estas clases: pasos para vehículos y pasos para peatones, de modo único, respectivamente y pasos conjuntamente para los dos tipos de usuarios; de hecho, según la clase, así serán las vías o zonas de ésta que el "paso" pone en relación, de modo que el de peatones, enlazará "aceras" exclusivamente, mientras que el de vehículos, lo hará respecto a "las calzadas", mientras, que, por último, el destinado a ambos usos, comprenderá tanto aceras como calzadas. De todos ellos tenemos manifestaciones en las grandes ciudades, como por ejemplo en Madrid. De los tres supuestos comprendidos en el apartado que estamos analizando, es este el más frecuente y el de más porvenir, dada la exclusividad vocacional que tienen las vías urbanas, cada día más consagradas al uso por automóvil con perjuicio de los peatones, que se compensa con el recurso a la construcción de estos "pasos subterráneos", siendo frecuente la sustitución del paso por la superficie de los peatones, por estos pasos subterráneos, que legran descensionar el tráfico viario, al impedir el uso de la vía superior por una determinada clase de usuarios, como son los peatones.

Si desmenuzamos más el examen de este último supuesto, encontraremos alguna particularidad digna de mención; la referencia que acabamos de hacer a una serie de circunstancias está hecha con el fin de resaltar u obtener las posibles ventajas especiales de esta clase de obras. De hecho, con la configuración de la cont. especial, el legislador ha hecho una opción; fijando su atención exclusivamente en los colindantes, lo que subraya la extraordinaria importancia de esta circunstancia-circunstancia física o material-, en la legitimación de dicha contribución, ya que la construcción de los pasos subterráneos viene en la realidad motivada por razones de tráfico automovilístico, con objeto de facilitar su fluidez. En cualquier caso, habría que establecer una gradación de los distintos intereses afectados con su construcción, con lo que se admitiera que fuera el citado tráfico el más beneficiado, y por consiguiente, el primero y más importante de los posibles beneficiarios, debería la construcción financiarse con la cooperación de los automovilistas, más como estos en principio no están "señalizados", sino que pueden serlo potencialmente todos, entonces el resultado sería que tal cooperación podría producirse por el procedimiento de pago de tasas, peajes o incluso, de un impuesto. Pero la ley se inclina por una selección entre todos esos beneficiarios, como es la de escoger a los más próximos a la obra, para imponerles la cooperación económica que la cont. especial simboliza. Prácticamente este recurso no puede ser general ni para todos los casos; de ahí que hayamos detallado algunos de los posibles tipos de estos pasos, por lo que la cont. especial imponible para que conserve su coherencia interna solo podrá aplicarse en el tipo de "pasos subterráneos" de exclusivo uso por los

peatones, pudiendo ponerse por extensión, cuando caminaren en ellos su empleo por los automovilistas, ya que a estos debería cargarse el pago de una tasa, quedando totalmente injustificada la cont. especial si el uso del paso se efectúa solo por los automovilistas. La razón de nuestra elección se debe a que cuando suceda esto último, la cont. especial es el instrumento más inapropiado ya que falta entonces toda colindancia, y por tanto, la permanencia que implica la noción de beneficio especial. Además, el automovilista, por el vehículo de que hace uso, refleja cierta aleatoriedad en el disfrute de la vía por donde circula, y por tanto, del respectivo paso, lo que no acontece con los peatones, que forzosamente vivirán en las proximidades del paso subterráneo-al menos, en su mayoría-. El paso subterráneo habilitado-en exclusiva o en concurrencia-para el "paso" tránsito de peatones es el pto para el devengo de cont. especiales ya que con él se está facilitando el mejor uso de sus propiedades a los colindantes con la obra en cuestión. Con esto, destacamos tanto la insuficiencia de la formulación legal en si misma-excesivamente amplia, si no se le añade ninguna otra precisión-come la ocultación que el legislador hace de la verdadera razón de ser de las cont. especiales, en este como en los restantes supuestos analizados. El beneficio especial aquí se manifiesta en el suministro de mejores accesos a las propiedades linfiteros-agitivo "mejores accesos" que puede revestir diversas formas, pudiendo ser una de ellas, como en este caso, mayor seguridad, mayor rapidez y mayor garantía de vida para el tránsito de los peatones propietarios colindantes, ya que la mayor fluidez del tráfico viario a que nos hemos referido es sinónimo de mayores garantías para todos los que pudieran circular por ellas, entre los que figuran los peatones-. Incluso en relación con aquellos pasos subterráneos exclusivamente dedicados a los peatones cabría calificarlos de auténticos "refugios" en el sentido dado por el mismo Cº de la Circulación (art. 5, letra i.) como "...zonas situadas dentro de la falzada, reservada para los peatones, convenientemente protegida del tránsito rodado.."

Mediante la aplicación de la técnica de la "cont. especial", la ley hace, repetimos, una selección de los posibles beneficios así como de los receptores de estos beneficios, que son por razones fatales, los propietarios colindantes con las obras de que se trate (aquí, pasos subterráneos). Si la ley hubiera recurrido a las tasas o incluso a los impuestos o si se quiere a ninguna imposición, habríamos deducido que no tomaba en cuenta a ningún beneficiario particular por considerar que todos ellos lo son en el mismo grado de intensidad o que ninguno requiere la atención particular de una imposición especial. La cont. especial presupone la existencia de inmuebles particulares que por su conexión material con obras realizadas en el dominio público reciben más beneficios que los demás, lejos de tal conexión. La permanencia de las obras-paso subterráneo-junto con la permanencia de su posible uso, lo mismo que la permanencia de la citada conexión-la inmovilidad propia de los inmuebles, junto con la misma cualidad del dominio público-legitiman la contraprestación forzosa de la cont. especial.

construcción de embalses, canales u otras obras de irrigación, desecación, saneamiento o defensa contra inundaciones, alumbramientos y elevación de aguas, instalación de fuentes públicas y de abrevaderos:

Toda esta lista de obras, integrante del apartado letra ñ) del art. 469 de la L.R.L. encierra como los anteriores apartados, varios supuestos, autónomos en sí, que están exteriorizando la defectuosa técnica legal, ya que incluirlos todos en un mismo apartado perjudica el claro destino entre ellos al mismo tiempo que oscurece las particulares razones de cada uno de ellos. Aunque el autor de la L.R.L. no hace en esta ocasión más que seguir un procedimiento reiteradamente utilizado en el mismo texto, la inadecuación del mismo resalta más que en cualquier otro lugar, en éste, dada la causa de la figura contributiva especial que se monta y arbitra en función justamente de los distintos supuestos enumerados. Nosotros, como intérpretes, no podemos por menos que separarnos del camino legal, estudiando por separado cada caso.

El apartado, en su conjunto, guarda cierta similitud con otro del art. 101 donde se enuncian obras de competencia municipal (apartado letra c), hasta el punto de que confirmándose la defectuosidad a que nos hemos referido, nos confirma también la ligereza con que el legislador formula el supuesto correspondiente en bloque. La crítica que se ha hecho al art. 101, en el sentido de subrayar la generosidad legislativa en la cita de competencias, pero la despreocupación a la hora de viabilizar tales competencias con el fin de hacerlas realidad, es asimismo extensible a nuestro caso: el legislador ha enunciado los supuestos de cont. especiales, pero ¿se ha hecho cargo de dónde residen sus particularidades así como la justificación de cada uno de ellos? Es obvio que cualquiera que se acerque al apartado que estamos analizando, como a cualquiera de los que componen el art. 469, se hará una galimatías a la hora de hallar un nexo común entre todos ellos, así como en el momento de inagrar como hemos hecho cuál es la razón última legitimadora de una imposición especial, al no poder ser el ejercicio simple que entonces sería simplemente arbitrario de una potestad como la tributaria. La misma analogía guarda con el art. 242, g. con lo que es planteable el interrogante de la misma autonomía de los supuestos de cont. especiales o si estos no son más bien simple traslado de los mismos supuestos formulados con otra finalidad en otros lugares de la ley; si fuera este último, sería criticable la técnica legal, ya que nos revelaría la escasa conciencia que el legislador tiene de la cont. especial, lo que incidiría sobre la propia defectuosidad con que ve esta figura, ocasionando esto, su imposible o defectuosa aplicación. Tendríamos así el mecanismo circular o piramidal de errores legales sobre los que montaría la supuesta insuficiencia de una figura cuyo rodaje y práctica ha tenido en tales errores su principal obstáculo.

construcción de embalses, canales u otras obras de irrigación: ¿hasta qué no es utópico o irreal este pretendido supuesto de cont.especial? ¿hasta qué extremo, en su enunciación, el legislador no incurre en un puro mimetismo, de una anterior enunciación suya, como es la citada del art.242, d.?. En el art.101, donde se enumeran "las competencias municipales", no se alude para nada a este clase de obras, y si en cambio, en ese art.243, d. donde en relación a las atribuciones provinciales, se dispone: "...construcción de pantanos y canales de riego y desecación de terrenos pantanosos, en colaboración con el Estado". ¿qué significa esto?. La respuesta puede ser esta: el volumen e importancia de estas obras pide su atribución a un ente de superior nivel territorial que el Municipio como es la Provincia, y aún se impone "...la colaboración con el Estado". Es como si la ley estableciera una tácita relación entre la importancia de las obras y el ente obligado a su financiación y como si previera en virtud de esto, una colaboración estatal. Aunque el mecanismo no puede ser más retorcido-¿no hubiera sido mejor que hacer tal yacía declaración, omitirla, imponiendo su realización sin más, al Estado?-, nos está revelando que su falta de mención dentro de la esfera municipal tiene una causa; si a la Provincia se le declara competente, pero al mismo tiempo, se le alivia la carga a través de la colaboración estatal, menos justificable aparecería su atribución al Municipio. Entonces, ¿cómo explicar la inclusión de supuesto de análogo contenido, dentro de la relación de supuestos de cont.especiales del art.469, que contempla obras de competencia municipal?. El contrasentido encerrado en la pregunta refleja la incoherencia legal como su falta de visión sobre la problemática conceptual y funcional de las cont.especiales: ¿por qué imponer cont.especiales a los particulares, si las obras no son de competencia municipal, y si cuando son provinciales, son financiadas con la colaboración estatal, por expresa declaración legal, como hemos visto?.

Insistimos en que la naturaleza de las obras hace eco sobre su nivel territorial. Sencillamente, cabría decir y/o hablar de la irrelevancia de pantanos "municipales"-prácticamente, el término "embalse" es sinónimo, menor aunque no extingible respecto de los "canales". Justamente, por ello es por lo que creemos que la ley le pone a cargo de las provincias "con la colaboración del Estado". ¿Para qué formular un supuesto de cont.especiales de análogo contenido? Alejándonos de los tiempos presentes, sería difícil encontrar alguna clase de estas obras realizadas por Municipios; si estos se ven y se las desean para cumplir con las obligaciones mínimas, y por su puesto, con el resto de sus competencias legales, ¿cómo van a ejecutar obras para las que la misma ley ha prefijado un mayor ámbito territorial?. Y el nivel está implicando otro nivel paralelo de presuntos beneficiarios: a aquel corresponden intereses del mismo alcance, o sea, territorialmente provinciales, y por repercusión, estatales, totales o nacionales. ¿De qué vale entonces configurar como supuesto de cont.especiales, lo que la ley ha excluido previamente de la competencia municipal?.

Cabría preguntarse si la construcción de estas obras, de pantanos y canales de irrigación, tendrían entrada en alguno de los conceptos genéricos de atribución de potestad que encontramos en nuestra Dispositiva; creemos que no la pueden tener dentro del "saneamiento", al que se refiere el mismo art. 101 de la L.R.L. y que tiene su confirmación en todas las disposiciones especiales y específicas, desde antes y después del Decreto de 17 de mayo de 1.940. Además el mismo art. 469 habla expresamente de las obras de saneamiento, distinguiéndolas pues de las que anteriormente cita, o sea, las que están siendo objeto de nuestro estudio; el Decreto mencionado incluye como obras de abastecimiento y saneamiento las relativas al alumbramiento, conducción y elevación de aguas, justamente, las que ese art. 469 cita también a continuación de la mención expresa del término "saneamiento". ¿Qué nos quiere decir todo esto? La respuesta creemos que puede ser esta: la ley ha efectuado una especie de acarreo de materiales de distinta procedencia, incurriendo tanto en repeticiones como en incoherencias, ya que por la vía técnica de la cont. especial amplía o especifica si se quiere la fórmula general y habilitante de la competencia municipal del art. 101, al mismo tiempo que considerándose insuficiente acude a una serie de normas especiales, que establecen una estructura sui generis, ya que las disposiciones sobre abastecimiento y saneamiento de poblaciones, si bien contemplan a los Ayuntamientos, lo hacen configurando especiales ayudas estatales precisamente para realizar tales obras, con lo que se está buscando tanto la cooperación municipal-con fórmula moderna, diríamos que se busca "el interesamiento" de tales Corporaciones-con la coordinación de tales obras con las que pueden realizar el Estado. Lo que pone en tela de juicio todo el procedimiento enumerativo del art. 469, que estamos enjuiciando, al comprobar su escaso tecnicismo. La construcción de pantanos como de canales de irrigación no pueden incluirse en ninguno de los grupos de obras mencionados: ni son obras de abastecimiento ni de saneamiento. Cabría contemplarlas como obras de fomento de la actividad agrícola, e incluso, forestal.

Se nos podría objetar que admitida la posibilidad teórica de obras el carácter de las que estamos estudiando de nivel municipal, podrían encajarse dentro de la cláusula general habilitante del art. 101, pero entendemos que aquí hallamos uno de los supuestos en donde se revela la equivocación de dicha fórmula y su escasa utilidad, porque de nada vale su cobertura si la voluntad legislativa se mueve en otros sentidos, por manifestaciones en otros preceptos, de los que se deduce como hemos visto un mayor nivel territorial para tales obras. Con esto no queremos escaparnos de un mandato legal que declara expresamente supuesto de cont. especial la construcción de embalses, canales y otras obras de irrigación, sino solamente destacar la paradójica inclusión de esta clase de obras como caso de unas cont. especiales que se mueven fundamentalmente en el ámbito urbano, a diferencia de tales obras de las que el legislador: 1º ha pensado un mayor ámbito territorial y 2º,

son obras que rara y difícilmente se realizarán dentro del núcleo urbano, y si casi, exclusivamente, en la zona rural, razón que puede explicar la primera, ya que mayoritariamente se trata de obras que satisfacen intereses de gran alcance—como mínimo, provinciales, y en cualquier caso, nacionales; de ahí la política estatal de obras públicas, identificada desde la Ley Gasset de 1.911, con la construcción de pantanos, y que prácticamente ha seguido esténdose hasta nuestros días—. La ley ha querido agotar los posibles supuestos de cont. especiales, para lo que no ha escatimado medio ni recurso alguno, acudiendo a sus propios preceptos, a como ya hemos hecho, a los de disposiciones especiales, llegando a parecer como en el caso presente, el hilo que hilvana todos los supuestos. Casi, iniciaria e indirectamente, podríamos obtener otro argumento en pro de la naturaleza exclusivamente provincial de estas obras, y por consiguiente, su perturbadora inclusión en el art. 469, por cuanto el art. 255 de la L.R.L. enumera los casos de cooperación provincial—en forma de ayudas o subvenciones—a las actividades municipales, no encontrando en su lista ninguna referencia a las mismas, con lo que si estas no son de competencia específica de las Corporaciones municipales; ni tampoco de realización obligatoria—obligaciones municipales mínimas—, y en cambio, parecen atribuidas a las Provincias, a las que se facilita su realización mediante la cooperación estatal—art. 243, d.—. También el Decreto 2495/I.966, de 10 de septiembre, sobre ordenación de las zonas limítrofes a los embalses, añade otro argumento sobre el superior ámbito territorial de tales obras, ya que aún reconociendo cierta intervención estatal, establece "...la correspondiente autorización del Ministerio de Obras públicas..", precisamente para declarar compatible la finalidad principal de tales obras—embalses o pantanos—con esas otras finalidades que pueden cubrir, de carácter recreativo, con lo que por esta vía, se deduce una atribución del planeamiento y realización de tales obras, a favor de la competencia de dicho Ministerio, ya que la habilitación para esta competencia secundaria se hace por la vía de la competencia previa, y para superponerla a la que con anterioridad a esta norma venía ejerciéndose por los Municipios en base a criterios simplemente territoriales; el carácter supramunicipal de los embalses así como su condición de "obra pública" por excelencia y su fin general, se revelan en el siguiente párrafo de su exposición de motivos:

"El deseable fomento de estas actividades secundarias en las zonas limítrofes con los embalses, debe, por otra parte, ordenarse de modo que queden garantizados tanto la seguridad de la obra pública como el cumplimiento de sus objetivos, debiendo condicionarse la actuación de los particulares, en cuanto pueda tener relación con el embalse y sus fines, para que en todo momento pueda subordinarse al interés general".

La O.M. de 31 de marzo de 1.967, aprobando la instrucción para la construcción y explotación de grandes presas, presupone el "interés nacional" (art. 62, recibida dentro de la norma antes citada en el CG de la Admi-

nistración Local y del Urbanismo, del prof. García de Enterría, n.º marg. 180) en todas las obras de esta naturaleza, cualquiera que sea su constructor, con lo que será muy difícil que exista alguna otra beneficio que como el "especial" se presupone en las obras devengadoras de cont. especiales. Tan fuerte es, creemos, tal interés que resulta muy difícil la posibilidad de diferenciar frente al mismo intereses de menor ámbito o beneficios sobre los patrimonios particulares. Más aún, la intervención del M.º de Obras Públicas, de la que se ha hecho mención, simboliza las intensas limitaciones de que son objeto las propiedades colindantes con las obras consistentes en la construcción de embalses-y sus homónimos, como pantanos y presas-, al preverse perímetros de protección, e incluso, ordenación de la respectiva zona concéntrica, con prohibición de construcción particular, de lo que se deduce la imposibilidad de obtener un beneficio especial por parte de los propietarios particulares, ya que no solo dejarán de obtenerlo, sino que además, deberán experimentar nuevas cargas en comparación con los demás propietarios, para liberarse de ellas, instantánea la expropiación (art. 5 del D.º de 10-9-66).

Todo lo expuesto nos reitera la naturaleza supramunicipal de unas obras, cuya inserción como supuesto de cont. especial no deja de ser puramente teórico, al mismo tiempo que refleja de una excesiva generosidad local de un legislador que solo se muestra bajo tal condición, en el plano enumerativo. La inclusión sin embargo creemos tiene alguna consecuencia, ya que toda la argumentación lógica y legal que hemos hecho en su contra, solo ha intentado probar la condición teórica del supuesto, ya que la L.R.L. parece desconocer, por desconexión con el resto del ordenamiento jurídico, la existencia de un complejo normativo que incide con particular intensidad en la clase de obras que comienza contemplarse en su art. 469, letra ñ). El que sea como supuesto infrecuente, nos quita para que siga reflejado en la tipología legal local de supuestos de cont. especiales. La argumentación indicada nos sirve de instrumento superador de un rústico positivismo, que atribuye la suma bondad al mandato legal por su mera condición (algo así como todo lo que el legislador dicta es bueno, porque es obra suya). El beneficio especial aparece problemático, por cuanto es problemática la misma apariencia beneficiaria de los propietarios limítrofes, al recaer sobre ellos unas limitaciones que impedirán la existencia de dicho beneficio; tales limitaciones impiden el mayor beneficio como es el de la conversión calificable del respectivo predio (que aunque no calificado expresamente de "rústico" por las disposiciones especiales citadas, se le presupone, confirmando nuestra alegación del ámbito rural, rústico o si se quiere, "fuera de la ciudad" que tienen las obras examinadas). El beneficio especial aparece pues como problemático tanto en su posible realidad o aparición- como en la forma en que lo haga (ni mejores accesos ni mayores posibilidades urbanísticas podría consistir en hipotéticos servidumbres de luces o vistas sobre los embalses?).

deseccación, saneamiento o defensa contra inundaciones:

Aún cuando el término "saneamiento" tiene en nuestro Derecho, un significado particular, no dejan de encerrarse estos tres casos en el mismo, aún cuando de tenerse que excluirse alguno, quedaría fuera el último, o sea, la defensa contra las inundaciones, que si bien en sentido amplio, puede concebirse como una operación de saneamiento, en sentido restringido supera tal ámbito. En la Ley de Aguas de 13 de junio de 1.879, se llegan a identificar los términos "deseccación" y "saneamiento", como se vea de su art. 62:

"Cuando se declare insalubre por quien corresponda una laguna o terreno pantanoso o encharcado, procede forzosamente su deseccación o saneamiento..."

Por eso, como hemos dicho, el único término que quedaría excluido de restringir el alcance del "saneamiento" sería el último, relativo a la "defensa contra las inundaciones". Sin embargo, la redacción de la L.R.L. parece invertir las identidades, ya que al colocar la copulativa "o" parece establecerlas precisamente entre aquellas referencias que hemos juzgado menos similares, mientras que por el contrario, con la "coma" intercalada, separa las que hemos considerado más similares.

La cita que hemos hecho de la Ley de Aguas tiene otro interés, aparte del señalado, ya que en él se impone con carácter obligatorio la operación o servicio consistente en la deseccación, incluso a los particulares, lo que al venir impuesto por una ley especial, en nada reducible al ámbito exclusivamente local, aunque sin incluido éste en el círculo contemplado por dicha ley, puede ocasionar algún conflicto legal-inter leges—aunque paralelamente puede servirnos de indicio sobre los antecedentes o la naturaleza de lo que encubre la cont. especial, ya que realmente la ley de Aguas tipifica una prestación forzosa de los particulares que quedan obligados a efectuar ellos mismos la deseccación de los terrenos de que sean propietarios; una prestación de especiales características, por cuanto si bien no se ejecuta sobre el dominio público, consiste en la imposición de una conducta determinada. Dicha imposición debe de tener una causa, ya que al ser impuesta por una ley, y en virtud de su mandato, por la correspondiente autoridad, presupone en si misma el interés público, en lo que coincide en el supuesto de obra o servicio incluido en el art. 469 de la L.R.L. Casi, la ley de Aguas puede verse como antecedente evolutivo de este último precepto: lo que en aquella ley constituía una especie de prestación forzosa, y en todo caso, una obligación ex lege impuesta a los propietarios, en la L.R.L. se convierte en una cont. especial en la que se ha sustituido la intervención personal del propietario por la actuación pública del respectivo ente municipal, pero quedando aquel obligado a realizar la correlativa contraprestación económica en forma contributiva. Se ha producido, por su lado, una sustitución en cierto modo inercializatoria, o si se quiere, una convertibilidad económica, supuesto frecuente en las instituciones jurídico-administrativas (algunas tan importante como la expropiación forzosa, entrevista respecto del propietario, como una sustitución de su propiedad por su valor mone-

tario). En este supuesto creemos se ve lo que ha podido considerarse como precedente de las cont. especiales, figura esta que implica cierto intervencionismo público, y siempre, una presencia material del mismo. El precedente vendría en forma de prestaciones personales, de carácter forzoso, a realizar por todos aquellos en quienes concurren determinadas circunstancias, de colindancia o de tenencia. Sería otro argumento utilizable en contra de la naturaleza pretencionalmente tributaria de las cont. especiales, que revelaría la imposibilidad histórica y práctica de reducirlas a un tributo más dentro de un campo que si bien ha querido apoderarse de ellas, porque no ha habido nadie de otros campos científicos que se ocuparan de ellas, no han hecho más que plantear problemas en el mismo (como lo prueba buenamente M.A. Llamas Labeillas en su libro monográfico-tesis doctoral-sobre "las contribuciones especiales", publicado por el Colegio Español "Cardenal Albornoz", de Bolonia en 1.973). Resulta curioso comprobar como las obras que están siendo objeto de nuestro estudio aparecen ya recogidas en la citada Ley de Aguas, en su tít. II, donde se habla de "...las obras de defensa y de la desecación de terrenos", porque ambas se conciben como obras de interés público, pero también de "interés ciudadano", o lo que es lo mismo, dado que esta última expresión es nuestra, obras que se contemplan por la ley como de beneficio para unos determinados vecinos, sector de la población, y en las que estos están "interesados" más que cualquier otro; de ahí que unos años más tarde, unas RR.OO. de 1.879, de 21 de octubre (citadas en el Cº de la Administración Local y del Urbanismo, en pág. 649, nota 2) impongan la contribución "...para evitar los peligros de las grandes crecidas e inundaciones".

Inluso respecto de las llamadas "obras de saneamiento" no ceja de verse cierto parentesco con la tesis anterior, en el sentido de tratarse de obras de mayor interés para un sector determinado de la población, y que como las anteriores, también debieron tener su origen en unas prestaciones que los mismos interesados, por su proximidad grupal y física, realizaban antes de que el ente público correspondiente se hiciera cargo de tal obligación, aunque continuase con la colaboración de los primitivos obligados, bajo forma de contraprestación económica. Resulta esclarecedor sobre este particular que la mayoría de tales obras tipificadas en las primeras normas sobre saneamiento consisten en pozos negros, fosas, etc, que reflejan el carácter casi individual de las mismas; el servicio de alcantarillado no aparece hasta más tarde tanto simbolizando el tránsito hacia una mayor socialización de la respectiva obra-al dejar de satisfacer necesidades puramente individuales o como mucho familiares, la obra gana en importancia y volumen-como es de una preponderancia mayor de los intereses públicos. El carácter localizado de las obras de saneamiento se ve dentro de la L.R.L. cuando en su art. 130 las define como las que - "...tienden a mejorar las condiciones higiénicas de la población o de algún sector importante de ellas.."

En el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales, de 14 de julio de 1.924, se hace una calificación de tales obras, más indicativa que la legal, ya que el título del capítulo donde se regula, se les acompaña con las obras de "urbanización parcial", lo que significa tanto como prejuzgar su ámbito territorial, siempre, como hemos dicho, limitado. Pero además su definición descriptiva, en el art. 32, viene a hacer sinónimas las obras de saneamiento con unas obras de relativa importancia que denotan tanto su escaso tecnicismo, o si se quiere, su pequeño aparato tecnológico como su necesidad más primaria, como si fueran obras que buscaran colmar los deseos más estrictos en el plano higiénico de los núcleos demográficos municipales:

"Están incluidas en este grupo (obras de saneamiento) cuantas obras municipales contribuyan a mejorar las condiciones higiénicas de una población... siempre que no constituyan un plan completo de dotación de servicios municipales en un sector de dicha población"

Este mismo Reglamento incluye en tales obras de saneamiento a las de desecación, declarándolas en su art. 45, "de exclusiva competencia municipal" pudiendo "obligar a los propietarios de los terrenos encharcados o pantanosos a desecar con las mismas facultades que el art. 61 de la Ley de Aguas concede(n) al Ministerio de Fomento...". Tal declaración de exclusiva se acompaña por la misma época, de otra declaración complementaria: la que se fija en la naturaleza de la necesidad que estas obras de saneamiento y desecación, recogida en las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños Municipios, aprobadas por R.O. de 3 de enero de 1.923:

"Siendo altamente perjudicial para la salud pública la excesiva humedad del suelo, siempre que un núcleo de población o parte del mismo (barrio o calle) asienten sobre un terreno en el cual la capa acuífera se encuentre a poca profundidad... deberá realizarse la desecación de dichos terrenos para sanearlos y transformarlos en salubres".

De todos estos precedentes históricos podemos deducir el fuerte nexo común que entre sí tienen las obras públicas municipales que han encabezado nuestro epígrafe y que el art. 469 formula como un supuesto de cont. especial; obras que pudieron un día, ya lejano, ser realizadas a nivel rudimentario por cada uno de los distintos propietarios de viviendas y terreno, que luego sería de carácter grupal, propia de los primeros y más rústicos grupos poblacionales, para terminar siendo una especie de obligación pública-y por tanto, municipal-en la que seguirá latente el viejo interés de cada uno de los propietarios, a través de una forma tan moderna de participación como es el pago de una cantidad, corriendo tanto la obra como su conservación a cargo del ente público. Si esta obra justifica su asunción por el ente público, ya que la existencia de este necesita legitimarse en un principio por el imperativo de ejecución de cierta clase de obras, de manifiesto interés para todos, no significa el despegue de los que hasta entonces habían permanecido más vinculados por ella, como eran los propietarios a título individual.

alumbramientos y elevación de aguas, instalación de fuentes públicas y abrevaderos:

Realmente, dentro de este epígrafe se incluyen dos supuestos; el primero, el de alumbramiento, y el segundo, el de instalación de fuentes públicas. Su inclusión común obedece a que en todos existe el elemento común del agua, o de las aguas.

El reiterado art. 101 de la L.R.L. habla genéricamente de "aguas potables", como competencia municipal, pero sin añadir nada más, por lo que tan escueto sustantivo poco nos revela sobre las intenciones legales en orden al objeto de tales aguas. ¿Significa que los Ayuntamientos son competentes para el suministro de "aguas potables"? ¿pero solo para eso? ¿lo serán también, para su búsqueda, investigación y alumbramiento? La expresión legal del art. 101 no puede por menos que extrañarnos al existir un ordenamiento que como el de aguas establece con claridad las distintas intervenciones y de las que se deducen unas prioridades en función precisamente de las necesidades comunes; el abastecimiento de poblaciones es una de las primeras y por ello, el art. 171 de la Ley de Aguas de 1.879 faculta a los Ayuntamientos para la aprobación de los respectivos Reglamentos de régimen y distribución de las aguas". Con anterioridad, hemos estudiado porque plantea ciertas cuestiones relacionadas con el art. 469, algunas de las obligaciones municipales mínimas como eran las del "surtido de agua potable en fuentes públicas" y el "abastecimiento domiciliario de agua potable", por donde vemos la interconexión de los supuestos epigrafiados y la razón de su explicación común. Según tales obligaciones, los Ayuntamientos están sujetos a realizar determinadas prestaciones de agua-potable-, según el tamaño de su población, pero es obvio que el surtido en fuentes como el abastecimiento domiciliario nada tienen que ver con el alumbramiento y la elevación de aguas; queremos decir que en sí mismas son cosas distintas, ya que el surtido como el abastecimiento son "prestaciones" o "servicios", mientras que el alumbramiento es una obra. La relación podrá producirse por la vía de la causalidad, o sea, de que para que puedan surtirse de agua las fuentes públicas como para que pueda abastecerse de agua cada uno de los domicilios locales, es necesaria una obra previa de alumbramiento.

Ahora bien, si el surtido y el abastecimiento son obligatorios, ¿a qué queda reducido el alumbramiento de aguas? ¿No será asimismo obligatorio, por repercusión hacia atrás de aquellas obligaciones municipales? ¿cómo podrá cumplir un Ayuntamiento, con ellas, si antes y previamente, no ha procurado hacerse con el caudal suficiente de aguas para realizar tales prestaciones o servicios? Las respuestas deben ser afirmativas, de modo que justamente para que los Ayuntamientos puedan cumplir con las citadas obligaciones, es por lo que desde comienzos del presente siglo el Estado ha utilizado la técnica de fomento y ayuda, para que dichos entes puedan ejecutar lo que la ley les impone como carga. Las técnicas de apoyo público estatal

se dirigen al "abastecimiento de poblaciones", otra de las expresiones sintéticas con que en nuestro ordenamiento jurídico se ha venido identificando una rama de las actividades que debería desarrollar todo ente público local-otra era la estudiada del "saneamiento". El abastecimiento de aguas del que se habla escuetamente en la Ley de Aguas adquiere mayor precisión en toda una normativa que va regulando las mencionadas ayudas en forma de subvención estatal a los Municipios; así en el Decreto de 17 de mayo de 1.940, al mismo tiempo que se fija la cuantía de dicha ayuda, se precisa qué obras pueden merecerla, y por consiguiente, las obras que se engloban en lo que constituye una rúbrica genérica, como es la de "abastecimiento". Su art. 3, cita entre otras las siguientes: toma, captación..., alumbramiento de aguas subterráneas, acopia de las pluviales... y de elevación de unas y otras si fuera necesario. Conforme con este precepto, queda claro que tanto el alumbramiento como la elevación de las aguas constituyen operaciones convenientes para el abastecimiento de agua a las poblaciones, y por ende, a los núcleos locales. La Orden de 30 de agosto de 1.940, ejecutando el anterior Decreto, llega a considerar la elevación como "complementaria" de la operación de alumbramiento, si bien es cierto que aplica a esta última a las aguas subterráneas-aunque cabía preguntarse sobre la viabilidad de alumbramiento de otra clase de aguas, ya que si se alumbran serán porque no tenían el carácter de eviacantes, y por tanto, todas las aguas que se alumbren son subterráneas-(art. 2, a).

Esta interpretación nos ayuda ya que el art. 243, entre las competencias provinciales, cita la siguientes: "c: ...abastecimiento de aguas, cuando la iniciativa privada o municipal no fuese suficiente". Fijémonos en la gradación, u orden de enumeración ya que colocada la iniciativa privada, la misma ley está prejuzgando la condición de la intervención pública municipal, a manera de algo subsidiario que no se daría si fuera lo suficientemente intensa y total la colaboración previa de los particulares e interesados. De nuevo, creemos que nos chocamos con algo que está latente en todos los supuestos estudiados y sobre los que nos explayamos un poco en el caso anterior: de ello, se deduce una visión legal que podrá ser o no, temporal, por coincidir con los postulados dogmáticos de una época determinada, pero que en cualquier hipótesis, no deja de establecer cierto vínculo secreto o tácito-o al menos, no aclarado-, entre ciertas obras y el ámbito que vienen a satisfacer (por supuesto, el ámbito territorial). Fijémonos que esta referencia nuestra a los postulados dogmáticos se hace intencionalmente por cuanto nuestra vigente L.R.L. nace en un momento de concepción autoritaria de la cosa pública, con lo que esto significaba: acentuación del estatismo, intervencionismo económico, decadencia de la colaboración particular. A pesar de esto, nuestra L.R.L. no deja de manifestar el vínculo citado, que le lleva a anteponer la colaboración particular en servicio tan importante como es el de abastecimiento de aguas.

448

Toda esto lo interpretamos así: a nivel local, el legislador estatal no deja de ver las obligaciones impuestas al ente representativo de su población, como en cierto "sustitutivas" o "alternativas", como si con criterio previsor, adivinaria su falta de realización por los mismos interesados, para lo que monta la oportuna actuación supletoria del ente público municipal. Más como ya tantas veces hemos dicho, esas obligaciones no dejan de satisfacer a determinados sectores de la población, es por lo que arbitra los adecuados mecanismos compensatorios, que contribuyan a aliviar la carga económica que su ejecución supone al Ayuntamiento. Lo que explica la extensión de supuestos efectuada por la L.R.L. ya que en estos dos últimos es evidente que el interés público es tan manifiesto que no juega o juega muy poco la noción de beneficio especial. Solo la permanencia de la citada visión, lleva al legislador hasta el extremo de concebir y entender presente tal beneficio en todos los casos de obras municipales, cayendo en el error de la lista exhaustiva, acompañada de la habitual cláusula general, en donde la precisión técnica y científica se reemplaza por la amplitud. Insistimos en que el legislador llega a hacer sinónimos, desde la perspectiva de la obligación jurídica que representa la sujeción al pago de una cont. especial, a unos pocos como a unos muchos-sectores de la población local-, porque para él hay total identidad en el plano de las necesidades, sin deslindar la enorme diferencia que existe en el plano de su financiación, que es tanto como incidir, en el plano de los obligados. Como desde el lado activo se ha operado prácticamente una plena confusión en un solo ente-el Ayuntamiento-, lo mismo ha querido hacerse desde el lado pasivo, uniformando todas las obligaciones mediante la aplicación de la técnica de la cont. especial, lo que se ha evitado en la práctica numerosas tal uso a determinadas obras-algunos pocos de los supuestos analizados, del art. 469-y escapando a otros, para los que en la realidad es difícil la aplicación de cont. especiales, ya que en casos como el que está siendo examinado, es imposible, por no decir, inviable, la separación, disgregación o deslinde, del interés público que casi llega a ser absolutamente mayoritario, de otro interés más particular, sobre el que se alza el beneficio especial, que será mínimo y de entidad despreciable, lo que incidirá en las Corporaciones locales para no ser estimado.

Creemos que con esto damos una justificación lógica a un modo de actuar legislativo, que olvida sus comienzos, para terminar desbarriendo. No todas las cargas y obligaciones municipales son de la misma naturaleza, ni satisfacen los mismos intereses, ni tienen en cuenta las mismas circunstancias. ¿qué razón puede justificar la imposición de cont. especiales por obras como la de "alumbramiento y elevación de las aguas"? Desaparece o al menos no se hace visible razón alguna de colindancia; tampoco es claro otro tipo de beneficio especial, podrá decirse que se mejora en alguna cosa, una propiedad particular por estar cercana a un alumbramiento de aguas? Parece evidente que la ley invierte sus mismos términos, aplicando de modo universal y total, lo que solo puede aplicarse al ente público, como ente "obligado".

Es como si el legislador comenzara con los supuestos más evidentes, en los que más palpable es tanto el beneficio especial como el interés "interesado" de los propietarios de una calle, barrio o manzana, para irlo extendiendo a otros supuestos, en que tal interés llega prácticamente a desaparecer pero que el legislador sigue manteniendo tanto por la causa circunstancial y al mismo tiempo intelectual o racional señalada. La conclusión es la equivocada conceptual de la técnica aplicada a supuestos tan diversos y en donde en algunos llega a esfumarse el menor rasgo común; el que la figura de las cont. especiales haya permanecido en el olvido doctrinal más total hasta casi el instante actual, no tiene otro raíz más que en la falta de atractivo de una figura que se aplica a supuestos tan diversos, y por consiguiente, tan escasamente susceptibles de ser reducidos a la unidad, y menos, a la uniformidad. Este modo de actuar del legislador se ve perfectamente con el supuesto de "instalación de fuentes públicas" y "abrevaderos". Ambos, competencia municipal; ambos, aplicaciones municipales mínimas desde cierta perspectiva, ya que habiéndolas declarado tal al surtido de agua potable en fuentes públicas, con el art. 469, 0) retrotrae la colaboración económica particular a una etapa anterior, no convirtiendo en honorable una obligación que hasta tal momento había aparecido como pura frente al único obligado - el Ayuntamiento -. Sin darse cuenta (al menos, creemos que la ley actúa sin ninguna preterintencionalidad), el legislador que ha impuesto la obligación del surtido de agua potable en las fuentes públicas, impone la colaboración de los particulares en forma de pago de una cont. especial, con lo que el coste o contenido de aquella obligación exclusivamente municipal se reduce en bastantes grados; en cierta manera, puede decirse que los particulares pagan por el agua que beben de las fuentes públicas, si estas han sido financiadas con cont. especiales. A esta paradoja nos conduce el mencionado modo operativo de nuestro legislador. Otra paradoja sería la siguiente: ¿cómo podrá efectuarse dicho surtido, si antes no se instalan las fuentes públicas? ¿por qué el legislador ha predeterminedo la forma del surtido, que no puede ser otro que el de las fuentes públicas? O el legislador ha actuado con noble intención, o no se ha dado cuenta de las incoherencias en que incurre: la obligación municipal mínima se impone frente a todos, y por lo tanto, para colmar una necesidad común, pública o de todo el vecindario local, más la cont. especial se impone solo a sujetos determinados de dicha población. El que todas las obligaciones financieras con cont. especiales satisfagan necesidades de la misma clase, no impide que en las mismas se aprecien distintas categorías en función precisamente de la intensidad con que se presenta la nota "común". Es evidente que el surtido de agua potable en fuentes públicas es una obligación municipal mínima al ser una forma de abastecimiento de agua a la población; si esta supera los 2.000 hab., entonces tal abastecimiento será comunitario. El interés público es evidente, por cuanto el surtido es para todos.

El mismo factor suministrado-el agua potable-acenota en sí mismo la necesidad, y hasta airíamos, la urgencia de su suministro; el que luego se impongan por la instalación de fuentes públicas cont. especiales es aplicar un remedio excesivo para una necesidad tan grande y tan igualmente distribuida entre todos los sectores de la población local. Se nos podría objetar y así ya lo hemos razonado, que es toda instalación de fuentes públicas la que prejuzga el recurso a las cont. especiales, pero es el caso que es por su mediación por la que el Ayuntamiento satisface tanto una necesidad pública como cumple con una obligación ex lege. Por la vía de la cont. especial, la misma ley desvía al Ayuntamiento de su total obligación para hacerla recaer en algunos vecinos. Ceteris paribus, lo mismo puede decirse de los abrevueros.

También se nos podría argüir que hablando de fuentes públicas en el art. 469, se están considerando toda la gama de ellas, incluidas las fuentes estrictamente decorativas, estéticas o de adorno, pero a ello podríamos responder que la ley no nos da ninguna indicación sobre qué clases de fuentes públicas contempla, pero por supuesto, entre ellas incluye las fuentes de suministro-surtido-de agua potable, por lo que para el caso y nuestra crítica es lo mismo. Es extraño el comportamiento de nuestro legislador, configurando solemnemente y desde sus principios, la obligación legal municipal mínima, para luego, dentro de los recursos municipales, arbitrar uno en base a aquella obligación. Ni añade a la llamada de colaboración particular, ni a calificar a la necesidad de particular o en todo caso, sectorial; sino que se le atribuye en exclusiva al Ayuntamiento, para luego imponer la colaboración-prestación-forzosa en forma de pago de una cont. especial.

Es evidente que la razón de colindancia aquí no puede jugar lo mismo que en los casos que la hemos señalado; y no juega porque es evidente que tal razón solo operará a través de la misma colindancia con el dominio público en que la fuente "pública" se sitúa. Es como si el dominio público fuese el instrumento aproximador de los propietarios colindantes con una instalación que está de ellos separada justamente por el mismo dominio. Por este razonamiento habría que llegar a la no sujeción, ya que si la fuente es pública, será por su finalidad o destino-en nuestro caso, el surtido de agua potable-, y si esto es así, significará que todos los que se surtan del agua, serán, por definición, todos los vecinos del Municipio, y no únicamente los vecinos más próximos. Como los que se surtan del agua, serán usuarios sin título especial alguno, del dominio público, en esta categoría entrarán los mismos colindantes o propietarios particulares, que se surtirán del agua como todos los demás vecinos, y en la misma forma que estos-a través del pasillo del dominio público que media entre sus propiedades y la respectiva fuente pública-. La conclusión es que la imposición de una cont. especial choca con el esquema más normal y lógico de la misma, abriendo otro hueco para la confusión y para que al final nadie sepa cuáles son los elementos estructurales y por tanto, auténticamente, definitivos de dicha contribución; la culpa solo es del legislador.

Hay una sentencia del T.S. sumamente interesante por lo que toca al punto que estamos tratando, ya que en ella encontramos unas consideraciones muy similares a las que acabamos de hacer, en torno al servicio de surtido, suministro o abastecimiento de agua potable, que recalca tanto la naturaleza de servicio público imprescindible que tiene en función del cual no solo reconoce la llamada "cláusula de progreso" propia de los servicios públicos, sino lo que es más importante, una potestad en cierto modo ilimitada del respectivo ente local, frente a la que no pueden alzarse pretendidos derechos adquiridos de terceros. En ella también se toca aunque de pasada el tema de la correlación entre el tipo de organización montada para la prestación del servicio y la función del ente público ante la sociedad. Aunque llegara a nuestro conocimiento cuando ya teníamos redactados los anteriores párrafos, la estimamos de enorme interés para nuestra argumentación, ya que en ella nuestro más alto Tribunal de justicia, supera con creces el estricto positivismo jurídico, y se levanta con unas consideraciones llenas de equilibrio: al resaltar la naturaleza esencialmente pública, sin entrar en el terreno de la financiación de las correspondientes obras, está deduciendo su necesaria gestión e instalación por el ente público, y solo por él, con lo que esto significa a la hora de poder exigir la colaboración a los demás. La sentencia, de fecha 15 de octubre de 1.973, aparece recogida con el número 360I del Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, y de la misma fué ponente D. Angel Martín del Burgo y Marchán; los considerandos que más nos afectan dicen así:

"que la idea básica que aglutina y simboliza el cúmulo de cuestiones implicadas en este asunto, es la del servicio público, ante la cual, paliscean, quedando en un segundo plano, las restantes..."

Fijémonos en la centralización que hace de las cuestiones planteadas, dando un matiz a la noción tradicional y jurídica de "servicio público" más fuerte que el que tiene en cuanto noción jurídica; inmediatamente precisará tal matiz, calificándola de "servicio vital":

"se trata (el abastecimiento municipal de aguas) de un servicio vital, por ser no sólo útil al hombre, sino absolutamente imprescindible, y por ello, necesariamente utilizado por la totalidad de los administrados..."

Recuérrase lo que hemos dicho del uso de este servicio, en función del cual es presumible que la ley haya impuesto el mismo a los Ayuntamientos la relativa obligación mínima, idea que será elucidada por la sentencia:

"...características que obligan a la organización del servicio atendiendo prioritariamente a la mejor prestación de los mismos y a la mejor satisfacción de las necesidades de la comunidad en general; por otra parte, se trata de un servicio directamente vinculado al campo de acción de la Administración municipal, sin perjuicio de que cada vez con más acierto el Estado y las Diputaciones Provinciales vayan desarrollando una política de asistencia a los Ayuntamientos, no con el propósito de atraer competencias, sino de suplir carencia de su-

432
ficientes medios de financiación para la debida instalación, de estos servicios, competencia municipal que se destaca en la ley de Régimen Local, al incluir entre las actividades municipales "principales" el servicios de aguas potables, (art. 101, 2.º) reforzada con la consideración de obligación municipal mínima (art. 102, b) para todo Municipio por pequeño que sea, mediante la instalación de fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos, aumentadas las obligaciones de los Municipios, en cuanto posean un núcleo de población superior a cinco mil habitantes, pues entonces tienen que montar servicios de abastecimiento domiciliario..."

Si el servicio tiene las anteriores cualidades, significa que el Ayuntamiento debe estar habilitado de las necesarias potestades; el carácter público y vital del servicio, justificará, si se quiere, una mayor especialidad del régimen jurídico, propio de todo servicio público por el mero hecho de serlo; si todo servicio público se caracteriza por un régimen jurídico sui generis - como pretendía la Escuela de Burdeos -, este servicio reforzará tal nota:

"Que en virtud de esta prevalencia de la idea de servicio público, ella conlleva la correlativa de la supremacía del interés público, lo que justifica en esta materia la libertad de criterio en el ejercicio de la potestad organizatoria de la Administración; no en el sentido de que ésta se produzca en zona exenta del control judicial en la forma prevista en la anterior legislación de lo Contencioso, ..., sino en la forma preconizada por el art. 20 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1.955, al conferirles "plena potestad para constituir, modificar o suprimir, los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la ley de Régimen Local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación" aunque esto implica unos determinados condicionamientos.... es por todo esto por lo que se ha podido decir que la gestión de los servicios públicos rebasa el marco de lo estrictamente pactado, por el reconocimiento de que la Administración conserva una potestad moralizadora interna o según la dicción del art. 65 de la moderna Ley de Contratos del Estado, porqu conserva "los poderes de policía necesarios para la buena marcha del servicio"."

Tan larga transcripción, la justificamos tanto en base a la doctrina que en ella se formula, como por la mayor rotundidad que efectúa de la condición "pública" del servicio al que la aplica. Será ahora cuando el juez saque las consecuencias lógicas de su anterior concepción o visión jurídica y diríamos que hasta social:

"Que ante estos principios es lógico que el Ayuntamiento de Valdepeñas de Jaén, con ocho mil habitantes, tratara por todos los medios de superar su deficiente y anticuado abastecimiento de agua potable, realizamos al efecto, obras de captación, conducción, depósito, y distribución de las aguas, cuyas obras fueron terminadas... produciéndose con tal motivo unas actuaciones y unos hechos materiales, encaminados al desmantelamiento de las antiguas instalaciones, y a una entrada en servicio de las nuevas, imposible de desconocer en lo sucesivo, puesto que fueron conocidas

par todos, consentidas y cumplimentadas,..."

"Que si en el aspecto material y puramente técnico, de técnica extrajurídica, el Derecho administrativo moderno ha llegado a admitir la existencia de una cláusula implícita en la concesión de servicios públicos como el que nos ocupa, llamada "cláusula de progreso" como ocurrió con la sustitución del alumbrado, de gas, por el de electricidad, con el fin de que unos intereses privados no sirvan de freno retardatorio en el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, con mucha más razón el progreso se debe producir sin obstáculos cuando como aquí ocurre, no se es el supuesto de la existencia del "contratista interpuesto", y si el progreso cuenta con vía libre en el aspecto antes citado, esa vía debe darse también para la implantación de un nuevo régimen jurídico, que venga a sustituir el antiquado de 1.887, ya que los actos posteriores no son más que una secuela de los primitivos, pues aquel sistema jurídico venía sustentado sobre una base de desigualdades en un doble sentido: abastecimiento deficiente y molesto para la mayoría de la población, el tener que servirse de fuentes públicas y a su lado, un segundo sistema de abastecimiento, para una población reducida, con distribución a domicilio, y una serie de exoneraciones y reducciones en el pago de agua consumida,..."

El Tribunal retiene la imagen de la evolución técnica de los servicios públicos, que llega a implicar la superposición de métodos y sistemas distintos de explotación, lo que es conforme con la idea apuntada por nosotros del cambio paulatino y sucesivamente alternativo de tales sistemas, de una fase en la que la necesidad va consolidándose como común, pero que continúa satisfecha por los mismos afectados o parcialmente asumida por un ente público que por allí comienza manifestarse. Frente a servicio y potestad, de tales características, no cabe límite alguno:

"que ciertamente, los accionantes, como los demás implicados en la misma situación, no pueden considerarse como titulares de un derecho de propiedad, ni de ningún otro derecho real; no son concesionarios, sino simplemente usuarios de un servicio público, cuya prestación al goce del mismo, más que obedecer a un título de colaboración, ... responde a una situación histórica muy distinta a la actual, en la que la Administración tenía pobreza de medios, en la que la ideología imperante era vacilante no solo en cuanto a intervencionismo sino incluso en materia de servicios públicos, motivos por los que la Sociedad y el Estado no contaban con una delimitación de sus respectivas actuaciones, tan preciso como sucede en nuestros días;"

Que por otra parte, el Ayuntamiento demandado, al reorganizar el servicio, está generalizando su situación—queremos decir, utilización—en forma igualitaria, viene a dar satisfacción a principios tan básicos en nuestras leyes fundamentales como el contenidos en el I.A. de la ley de 17 de mayo de 1.958,..."

La conclusión-resolución a que el T.S. llega así a desestimar todo intento de mantenimiento de un régimen privilegiado, en virtud de la consideración del servicio de abastecimiento de agua potable como un servicio público, y además, vital para la totalidad de la población local, porque toda ella es usuaria del mismo.

regularización y desviación de cursos de agua:

Ninguna alusión como competencia municipal específica se hace respecto a esta clase de obras municipales, en el art. 101 de la L.R.L.; en cambio, en el art. 243 sobre las competencias provinciales se incluye entre ellas una de enorme parecido con la del epígrafe, como es "el encauzamiento y rectificación de cursos de agua" (apartado letra e). Aunque el enunciado tiene sentido propio, lo tiene en relación con su objeto, aunque no tanto respecto de los presuntos beneficiarios. Queremos decir, que del mismo uso de cada término - regularización y desviación - podemos saber y averiguar cuál es el contenido de las respectivas obras por las que se devengan contribuciones especiales, pero no podemos saber con la misma facilidad en qué consiste el beneficio especial producido por obras consistentes en la regularización y desviación de los cursos de agua. El problema viene a ser el mismo que en el caso anterior, ya que ese sentido propio nos realiza el significado "comunitario" de las respectivas obras, y no su sentido individualista. Más aún, el mismo término "regularización" se presta a un doble sentido, desde un principio: puede ser tanto aquella obra que tenga por objeto mantener el mismo volumen de aguas, procurándolas y evitando tanto las temporales y prontas abundancias como las raras e imprevistas sequedades, como aquellas otras obras que tengan por objeto la regulación del caudal de aguas a efectos de que todos los vecinos, por igual, puedan disfrutar y tener disponibles las mismas o parecidas cantidades de agua. En el primer sentido, que aparece como el más conforme, al hecho la obra tiene tanto o más interés que para los vecinos, para las mismas aguas, ya que en definitiva con ellas lo que se busca es que el Municipio, como entidad única, tenga a su alcance un determinado volumen de agua, mientras que con el segundo, son más bien los vecinos los que se ven garantizados en sus disponibilidades de elemento natural tan básico, pero comparativamente entre ellos, evitando las disparidades y privilegios. Con el primer sentido, hay más una regularización, mientras que con el segundo, hay más una distribución. Todos los Ayuntamientos deberán procurar la distribución equitativa de las aguas al igual que desde 1.900, se impuso a los Sindicatos mineros la obligación de la distribución equitativa de las aguas entre los que a ellos tuvieran derecho; si la obligación se cargaba a una entidad particular, con cuenta mayor razón debe imputarse a un ente que como el Ayuntamiento representa a los intereses generales. Pero es evidente que la simple formulación del art. 469, en su apartado letra e), no tiene en cuenta, al menos como su finalidad, el interés de algún vecino ni el de un grupo de ellos, ni siquiera, la equidad en el reparto de las aguas existentes, con objeto, como ya hemos indicado, de que todos y cada uno de los vecinos del término municipal, posean la cantidad de agua más similar y comparable entre ellos, sino que al predicar de las mencionadas obras "de cursos de agua", se está colocando a estas, en el primer plano, sin que con esto queramos indicar que no hay ningún in-

terés ciudadano en ellas, sino que este interés se presenta como en un segundo plano, como algo que se adquirirá inmediatamente, como consecuencia de la realización de unas obras, en sí mismas necesarias e imprescindibles, pero que repercutirán sobre los vecinos. Con esto, lo que subrayamos es el carácter eminentemente "público" de las respectivas obras, acentuándose más si cabe la nota de "públicas" que las obras ya tienen por su realización municipal. Son públicas, porque con ellas se intenta conseguir un objetivo de interés para todos, indiscriminada y inseparablemente; no hay ni un vecino ni un grupo de ellos frente a tales obras. Lo que hay es una preocupación del Ayuntamiento, ya que de su ejecución dependerá la consecución de otros objetivos más próximos al interés de los mismos vecinos. Al igual que en el caso anterior del abastecimiento de aguas, y sobre todo, con la sentencia en ella citada—o mejor dicho, con el ejemplo entrevisto por dicha sentencia—, en donde la misma evolución de la técnica y de las propias exigencias del vecindario, visto como tal colectivo o conjunto, que reclama la prestación de servicio público tan esencial como es el de abastecimiento de agua potable, conforme a un sistema muy distinto de que como venía prestandose (que prácticamente iniciaba sobre una parte de dicho vecindario),—sí también sucede con las obras que estamos examinando: la regularización del curso de las aguas pueden interesar sobremanera a todo el Municipio en sí. Al poner el acento en las obras, y reafirmar con su concepción pública, se imposibilita la vinculación del posible interés en las mismas de algunos vecinos.

Con esto, no queremos negar la probable existencia de ese beneficio especial que la L.R.L. pone como razón de ser de la correspondiente cont. especial, sino únicamente acreditar la menor importancia del mismo, en función de la menor importancia del correlativo interés del vecindario. El beneficio especial es pensable, ya que si se regulariza el curso de las aguas es visible que tendrá una beneficiosa incidencia sobre las fincas limítrofes, al mantener normalmente el curso de las aguas dentro de una regularidad que evitará los daños a los que aquellas pueden estar periódicamente sujetos, en forma de inundaciones, desbordamientos, etc. Es evidente asimismo que esas fincas pueden beneficiarse económicamente de tal regularidad, ya que las mismas dispondrán de un elemento más, a los efectos de su goce y disfrute. De hecho, es la colineancia la única causa explicativa de la imposición de la cont. especial, a la que la ley acude como único pilar de su establecimiento, en una última tentativa de hacer suyas las hipotéticas beneficios derivadas de obras que como las presentes tienen como objetivo principal la satisfacción del interés municipal. La ley descuida la visión descriptiva de tal obligación, poniendo el acento, al encubrirlo, en las mismas obras, como si se fijara en su lado contrario: la obra es pública por cuanto con ella se persigue una finalidad exclusivamente común, lo que sí bien responde al mecanismo clásico conceptual de las cont. especiales, de

tratarse de unas obras de interés común financiadas con las contribuciones de aquellas que de ellas obtienen algún beneficio, mantiene a tales contribuciones en esa zona confusa y de nadie en que se mantienen en la actualidad y en donde la ley olvida la "causa impositio-nis", como si pensara que no conviene entrar en la clarificación de su misma existencia, cuando el hábito y la tradición pueden justificar, aunque no liberar totalmente de esa necesidad de justificación, más aún en una época como la nuestra en que se rechazan tanto las cargas injustificadas como las inútiles; hay que demostrar tanto la utilidad como la justicia de unas cargas, y muchas de las económicas-y más aún, si se quiere equipararlas con las tributarias-. Aquí es donde podemos ver otro argumento en contra de su pretendida naturaleza tributaria: hasta ahora la ley no ha encontrado mejor argumento justificativo de ellas que el recurso a la calificación o inclusión en el grupo de las cargas tributarias, para poder exigir las sin riesgo alguno de controversia o impugnación. La calificación tributaria suponía que las cont. especiales no requerían ningún otro argumento justificativo, lo que sin embargo no evita las dudas ni las controversias. El citado calificativo facilitaba a los intérpretes apresurados la inclusión en una rama científica o en determinadas consideraciones, pero no impedía el desmenuzamiento analítico de los supuestos de obras para poder identificar en cada uno de ellos, como hemos hecho, la verdadera razón del por qué de tales contribuciones ante casos tan distintos. Poco a poco, hemos ido viendo que la permanencia de unos rasgos comunes en todas ellas, no obstaculizaba la existencia de alguna que otra diversidad, ya que el interés común era visible de modo más o menos evidente en todos ellos-admite una gradación de intensidad en cada uno de ellos-; en cambio, lo que es controvertible es la forma bajo la que aparece el interés de algunos cuantos o el grupo en que se benefician especialmente de determinadas obras públicas municipales. En casos como el que estamos enjuiciando, es obvio que el interés común es el primero y prima extraordinariamente sobre los demás posibles intereses particulares; al poner el acento sobre las obras, el legislador llega a olvidar que paradójicamente alude a él cuando está configurando una carga que solo recaerá sobre unos cuantos- o si se quiere, sobre unos pocos-. Justamente la naturaleza del interés pediría que la carga imponible fuera común, para y frente a todos (lógicamente, un impuesto, y como no es admisible una imposición específica en función de cada obra pública, aquí se financiaría con los fondos recaudados por vía impositiva), lo que no sucede al imponerse carga tan singular como es la cont. especial. Una de tantas contradicciones existentes sobre esta figura: el legislador no quiere entrar en detalles, como si estimara que con su imposición no hace más que aplicar cualquier otro impuesto. En su estrecho escenario intelectual, se mueve sobre las mismas premisas que si fuera un impuesto; es por lo que creemos imprescindible desvelar tal mecanismo de

actuación, para averiguar la verdadera naturaleza de unas cargas que hasta se han movido en el más grande confusionismo interpretativo, apoyada en el más grande y confuso aparato legislativo.

Automáticamente, al imponer la L.R.L. una carga tan específica como es una cont. especial para la contribución por parte de unos pocos sujetos al gasto de unas obras públicas de tan grande interés común como son las que estamos contemplando, está recurriendo a otro sentido que el estrictamente impositivo, o sea, está intentando ejercer o hacer ejercer su potestad tributaria, pero sin confesar que sobre unas bases distintas, y por tanto, está dejando de ser tal potestad. Si en su virtud actuara—como diríamos con clásico lenguaje administrativo—, dicha potestad reclamaría mayores exigencias las mismas exigencias que en el plano impositivo vienen recogidas en el conocido principio de legalidad; pero no es así, conformándose aquí el legislador, al evitar la menor confesión de sus motivos, con la imposición más brutal, recurriendo al establecimiento de la obligación de pago sin más; el así obligado se preguntará sobre el por qué de su obligación, lo mismo que la ley que aunque hace la imposición por su misma fuerza, no dejará de interrogarse en sus precedentes. La razón no puede estar más que en la colindancia: el beneficio especial no es más que una débil cobertura contra de la cual se descubre al auténtico fundamento. El mero recurso a la noción de beneficio especial destaca en su uso instrumental más que en cualquier otro caso, en este que estamos examinando ya que vemos en él que el interés común es tan evidente que el beneficio especial que las obras pueden ocasionar a determinadas propiedades no puede ser más que episódico, y si no lo es, es por su misma situación física que les hace fatalmente favorables y beneficiarias de la ejecución de obras públicas, que tienen esta condición precisamente por el lugar sobre el que se realizan. Con la noción de beneficio especial, el legislador ha inventado la fórmula de hacer participar a los propietarios particulares colindantes con el dominio público en las distintas obras que sobre el mismo pueden realizarse; si así no fuera, no se por qué el legislador no acudiría a la búsqueda del mismo, allí donde pudiese hacer acto de presencia, mientras que en la práctica se conforma con acudir a remedio tan simple como es el de la colindancia con las obras, para imponer una carga que como la de la cont. especial tiene su apoyo aparente en el mismo, aunque su trasfondo real, en la misma conexión o relación con el dominio público. Si fuera lo primero, la imposición de la cont. especial no dejaría de ser arbitraria; presuponer que sólo el beneficio especial debe producirse en los lugares más inmediatamente próximos a las obras públicas es tan arbitrario como el supuesto contrario; dejará de serlo si en ello se ven otras razones que las del simple beneficio especial, razones apoyadas en la colindancia con un dominio público, del que las propiedades particulares reciben algo más que la simple vecindad.

El carácter o status privilegiado de dicho dominio, se comprueba una vez más, ya que si en unos casos origina la imposición de servidumbres o perímetros de protección sin compensación económica alguna a los propietarios afectados (recuérrase los casos de las servidumbres impuestas a los colindantes con carreteras, autopistas, líneas de ferrocarril, aeropuertos, etc.), tan pronto como del mismo los propietarios privados colindantes obtienen alguna ventaja, la ley se la devuelve bajo las más distintas formas, aunque principalmente, bajo la técnica de las cont. especiales. Es por lo que creemos que en ellas resalta la idea compensatoria. Prácticamente, ellas están demostrando la situación privilegiada que dicho dominio tiene y asienta frente a las propiedades particulares, ya que si deben de pasar con aquellas servidumbres, también deberán pasar por el pago de estas contribuciones, siendo estas pues una de las formas que reviste la prevalencia jurídica del dominio público frente a las propiedades particulares colindantes. Si el titular del dominio público se ve libre de la carga indemnizatoria por la constitución de las mencionadas servidumbres y demás situaciones de superioridad (otras limitaciones, como las de edificar o de construir), también se ve provisto de la facultad de exigir el pago de unas cantidades que vengán a compensar sus gastos en determinadas obras sobre dicho dominio. En este marco, las cont. especiales adquieren una gran coherencia lógica y conceptual.

Por eso, han fracasado todos los intentos o ejemplos, a que luego nos referiremos, de ampliación de presuntos supuestos de cont. especiales, al faltar en ellos, el hecho tipo o común como es el de la colindancia. En el otro caso que acompaña el apartado o) del art. 469 de la L.R.L.-la desviación de los cursos de agua-, también es palpable su fin común; con tal desviación se conseguirá la defensa de la población, y por tanto, uno de los objetivos que el art. 101 enuncia como competencia específica de las Corporaciones locales. La desviación es una obra eminentemente comunitaria; sin embargo, la ley impone una cont. especial. ¿A quién? Si solo atenderíamos a este precepto, nos quedaríamos sin respuesta; es de todo el resto del articulado, del que venimos deduciendo la razón de ser de la imposición de una cont. especial; lo que la ley califica de beneficio especial no es más que la pantalla tras la cual se esconde el verdadero protagonista, la colindancia con una propiedad privilegiada que como la del dominio público, atribuye a su titular auténticas facultades propias de una potestad. Llamamos la atención sobre el sencillo enunciado de la obra pública, que sería contradictorio si fuera ella la causante de dicha imposición; si la obra pública causa el beneficio especial, y si este motiva la imposición, la descripción de aquella debería ser más amplia, dadas las consecuencias. No es así, y la ley se conforma con tan pobre formulado como es la estricta calificación de la obra. En cualquier hipótesis, se trata de una obra que como las restantes, refleja un acondicionamiento del dominio público, con la fijeza propia de éste, que explica el cobro de una cantidad en concepto de cont. especial.

Nos reiteramos en la dificultad interpretativa que se deduce de la lacónica expresión legal a la hora de detallar las obras públicas que devengan cont.especiales: si antes diversificábamos los posibles sentidos del término "regularización", ya advertíamos que ^{no} los agotábamos, sino que lo hacíamos para imputar al legislador la gran inestabilidad que crea, porque es ~~es~~ evidente que si toda obra pública debe tener una finalidad; cuál sería la de estas obras, consistente en la regularización y desviación de los cursos de agua?. Podrían ser, como ya hemos dicho, para la primera, la distribución interior de las aguas supuesto contemplado por el art.3 del Decreto de 17 de Mayo de 1.940-, y para la segunda, la defensa de la población; luego, si la finalidad de las obras públicas es vista remotamente por el legislador, cuanto más lo será en su incidencia sobre los particulares; de ahí el carácter de fórmula del beneficio especial-noción símbolo-que tienen que tener raíces más estables y profundas, que no pueden ser otras que las de la colincancia con el dominio público. El Reglamento para la aplicación del anterior Decreto, aprobado por Orden de 30 de agosto de 1.940, dentro de los conceptos de "abastecimiento de agua", incluye el de "regulación" de las aguas superficiales "si fueran insalubres", aiferenciándolo del supuesto de "distribución"; el Decreto de 1 de febrero de 1.952 que modifica las anteriores normas habla asimismo en su art.2 del "depósito regulador... de aguas corrientes o manantiales..", contra de la "conducción" de aguas, y para el abastecimiento. Este careo legislativo nos sirve de botón de muestra sobre el confusionismo legal: dado que es evidente que no son siempre los mismos significados como tampoco es idéntico el sentido expresivo del término "regulación" o "regulador" con el de regularización.

La vaguedad pues con que la ley enuncia los mismos supuestos no es más que un anticipo de la vaguedad con la misma norma ve a las cont.especiales; solo acudimos a la permanencia y estabilidad del dominio público es posible asentárselas sobre unas bases firmes. Como veremos, algunos Ayuntamientos han intentado una aplicación extensiva y en cierto modo analógica de estos supuestos a otros en que falta tanto el dominio público como por consiguiente la colincancia con las propiedades particulares en razón a la cual creemos se estructuran las citadas contribuciones. Tales intentos se han visto frustrados, a pesar de que en ellos se jugaba con la noción de beneficio especial, ya que esta idea permite su realización, o al menos, su aparición en los más distintos y variados supuestos; con tal modo de proceder no habría más que una generalización de lo que por definición no lo es especial-, pero que tienen su justificación en la misma imprecisión de su adjetivo cualificativo. El legislador no aprecia que la enumeración de supuestos de obras públicas devengadoras de cont.especiales tiene un matiz muy distinto al de una simple enumeración de obras, que es realmente lo que hace, por lo que debería haber sido más explícito; no lo ha sido, creemos, porque no ha comprendido que tales obras públicas, en si mismas, no presentan ninguna particularidad a no ser por una razón marginal a ellas como es la de la colincancia con el dominio público.

cualesquiera otras de naturaleza análoga:

Nos volvemos a encontrar de nuevo la onocida cláusula general con la que el legislador intenta cubrir sus propias deficiencias; las contradicciones que hemos venido subrayando se manifiestan una vez más, ya que si hemos puesto en tela de juicio las presuntas notas comunes derivables de las obras examinadas, cabría preguntarse aquí por la posibilidad de hallar otras obras en las que tales notas concurrirían, ya que la "naturaleza análoga" a ellas está apelando. Si en todos los apartados anteriores, se han ido incluyendo los casos más variados, sin guardar en ocasiones la menor relación entre los que se encerraban en uno solo de ellos, como si el legislador quisiese contener el mayor número posible de ellos, resulta paradójico, por no decir, extraño, que el mismo autor de la lista de supuestos, termine por recurrir a la feliz inventiva de sus posibles intérpretes, y lo que es peor, a la subjetiva interpretación de sus aplicadores. Como muestra de esto últimos, citaremos algún caso, que al mismo tiempo, demuestra la aplicación extensiva a que hace poco nos referíamos.

Conviene también que nos fijemos en lo siguiente: tal interpretación extensiva y en cierto modo analógica, como decíamos, ha sido posible y se posibilita, por la misma expresión legal, ya que este apartado p) del art. 469 de la L.R.L. habla de "cualesquiera otras..", pudiendo referir esta expresión tanto a "supuestos" como a "conceptos", términos ambos, lo suficientemente generales como para concebir la posibilidad de que en ellos entren tanto obras públicas, como "otras" que no lo sean (por ejemplo, la prestación de servicios por un letrado consistorial: imaginemos un supuesto: defensa y actuación de tal letrado, en un pleito defensor de la propiedad municipal de un monte; por qué no entender que su actuación, aunque dirigida a la defensa de un bien común, y municipal, no cesa de beneficiar en particular y especialmente, a unos sujetos determinados, como pueden ser sus arrendatarios, o incluso los vecinos usuarios en cualquier forma de él. Con tales posibilidades continúa el legislador su táctica confusa de introducir la confusión en un terreno que como el de las cont. especiales parece a ella "especialmente" abonado; al hacer desaparecer toda referencia a obras, lo que se está haciendo es admitiendo legalmente la viabilidad de casos en que no existan obras ni instalaciones públicas y si supuestos abstractos de "beneficio especial"; mientras que en los supuestos específicamente enumerados existe al menos la referencia "legal" a unas obras e instalaciones (primordialmente, aquellas), de tal forma que aún cuando el art. 469 antepone la noción de beneficio especial a todos los supuestos de obras e instalaciones, luego en su desenvolvimiento, son tales obras e instalaciones las que se superponen a dicha noción, poniéndose más acordes con la lógica ya que el beneficio especial deberá tener una procedencia, y por tanto, una causa, que no puede ser otra, en la inmediatez, que la obra e instalación respectiva.

Con la cláusula general la ley altera su mismo procedimiento enumerador elevando simultáneamente a causa y efecto, confundidos, lo que en los supuestos anteriores, eran elementos distintos; el beneficio especial queda como único elemento común con esos otros supuestos, con lo que bastará considerarle presente, para que el respectivo supuesto en que aparezca se juzgue incluíble en el art. 469. Teóricamente, podrían hallarse múltiples supuestos que reunieran condición tan fácil y tan vaga como la del beneficio especial; qué actuación municipal no origine siempre un beneficio especial? Menos mal que la realidad ha sido más realista y ha atemperado tan funestos augurios, ya por la escasa visión ampliatoria de los Ayuntamientos, ya por las dificultades de procedimiento que encierra la figura de las cont. especiales, ya incluso por el posible influjo ejercitado por la idea de capacidad económica, operativa al identificarse la cont. especial con un tributo que habrá llevado prácticamente al reconocimiento negativo de posibles supuestos de cont. especiales por falta de dicha capacidad. En cualquier evento, son pocos los supuestos que han llegado a nuestro conocimiento, que han intentado tener cobijo en la cláusula general.

Uno de tales casos es el intentado por algún Ayuntamiento "por los servicios prestados por el letrado del mismo". El Considerando del T.E.A.P. de León, a él referible, en su resolución de fecha 31 de marzo de 1.965, al anular las cont. especiales intentadas percibir por el Ayuntamiento de X, así como la Ordenanza especial aprobada por este para su percepción, "con objeto de satisfacer los honorarios debidos a los letrados del Ayuntamiento y procuradores para llevar a cabo el pleito que el Ayuntamiento tiene pendiente contra el Presidente de la Junta Vecinal de Rableco de Valdurnia oponiéndose a la inscripción de las aguas de la Rauce, cuyos honorarios son satisfechos por el Ayuntamiento... y por los contribuyentes, por cuantías idénticas, exigiéndose con apoyo y fundamento en la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento al amparo de los arts. 451 a 472 de la L.R.L.". El citado T.E.A.P. deduce que tales artículos no autorizan la citada Ordenanza, y solo el 469, p)-el de la cláusula general objeto de nuestro estudio-es el que permitiría su admisión (llamamos la atención la alegación de fundamentación legal que hace la Corporación local, al citar en bloque toda la normativa de la L.R.L. alusiva a las cont. especiales); también hay que decir que la Ordenanza aprobada en tan amplia normativa, no regulaba específicamente los servicios de letrado consistorial, sino que era una especie de Ordenanza genérica y general reguladora de todas las futuras y previsibles cont. especiales que habría de cobrar la Corporación local, por lo que su denominación titular era ésta "Ordenanza para la exigencia de contribuciones especiales para la construcción de obras, instalaciones o servicios de carácter municipal...", habiendo merecido la correspondiente aprobación del Delegado de Hacienda. Precisamente, por considerar los servicios de defensa prestados por los mencionados profesionales-letrados del Ayuntamientos y procura-

res-, como incluíbles en los servicios genéricamente contemplados por la citada Ordenanza, en base a lo cual, giró el Ayuntamiento las oportunas liquidaciones en concepto de cont.especiales. El problema consistía en si tales servicios más que en su encaje en la citada Ordenanza, tenían apoyo y admisibilidad legal como "presuntos servicios" devengadores de cont.especiales, y por tanto, como incluíbles en el art.469,p). El T.E.A.P. dará una respuesta negativa, tras justificarse por la mención expresa del art.156 de la L.R.L. que dice así:

"Son servicios municipales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal, por el capítulo primero de este título...."

Conviene indicar que ese capítulo primero, a que este precepto se remite, es el tan citado artículo por nosotros, entre otros, 101, en el que sin embargo, tiene encaje la actuación defensora de letrados, por la vía de la defensa de sus bienes impuesta por este precepto a los Ayuntamientos:

"Es de la competencia municipal...: la administración, conservación y rescate de su patrimonio...."

Creemos que correctamente el T.E.A.P. separa los dos servicios que es posible distinguir dentro de la actuación municipal: uno, el de defensa que la propia Corporación hace de sus bienes, y otro, el recurso que hace para tal, a los servicios profesionales de su letrado y a los de un procurador, siendo evidente que estos últimos no tienen encaje en el art.156, por lo que resulta admisible la objeción de este órgano en la resolución de la respectiva reclamación. Insiste en su negativa, alegando el art.370, que dice así:

"Las Corporaciones locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. El acuerdo correspondiente deberá ir precedido del dictamen de un letrado".

En base a lo cual, considera el T.E.A.P. como no idóneo el recurso a las cont.especiales para pagar los servicios profesionales mencionados:

"...no es menos cierto que el Ayuntamiento podrá habilitar los medios necesarios para satisfacer los honorarios correspondientes a los Letrados que la defiendan, sin recurrir al sistema de contribuciones especiales...."

Fijémonos que la postura del T.E.A.P. no es clara, ya que la principal de su argumentación, creemos, reside en la separación de servicios a que nos hemos referido, pareciendo descansar más en el prejuicio que el Tribunal tiene ante el sistema elegido por el Ayuntamiento para financiar el servicio, aunque este último argumento lo emplea para consolidar su negativa sobre inclusión del servicio de defensa de letrados como un hipotético servicio devengador de cont.especiales, incluíble en la cláusula general del art.469,p). El T.E.A.P. no profundiza en la naturaleza de la obligación que

ta a los Ayuntamientos por el art.370, con el que juega equívocamente, como si entenciera que tal obligación solo lo es a título mediador por el respectivo Ayuntamiento, al reconocerse a continuación por la L.R.L. la acción popular, que sería el moderno reflejo legal de una situación histórica en donde todos y cada uno de los vecinos serían los habilitados para el ejercicio de las correspondientes acciones. En virtud de tal mediación, el Ayuntamiento habría asumido una función que realmente no recusaría más que en beneficio de los vecinos. Esta argumentación la hacemos en base a una argumentación nuestra anterior, sobre la breve y equívoca referencia al precepto mencionado, dado que el mencionado órgano parece decir que "si bien es cierto que el art.370 impone a los Ayuntamientos la obligación de defender sus bienes, también lo es...." (póngase aquí el texto transcrito). Como los beneficiarios serían los vecinos, parecería lógico hacer recaer sobre ellos mediante cont. especiales, el gastos del servicio de defensa. Por cuanto el Tribunal no consiera "acecuas" el sistema de cont. especiales, es por lo que se sirve de tal apreciación, para rechazar la viabilidad del supuesto como posible devengador de cont. especiales.

La resolución del T.E.A.P. de Alicante de 30 de diciembre de 1969, es en parte encajable en uno de los supuestos analizados y que tienen específica contemplación por el art.469, y en parte, novedoso, en cuanto fija los límites interpretativos de aquel, y por tanto, la extensión del mismo supuesto, por lo que en relación a este extremo, podemos considerarla en cierta manera subsumible en el art.469, p). El supuesto de hecho venía representado por unas cont. especiales que determinado Ayuntamiento quería cobrar por la instalación de una "fuente pública ornamental". No podemos saber ni nos es posible proporcionarle el dato de si tal calificación se hacía en el mismo expediente municipal, o si se hace por el Tribunal, en base a los datos que tal expediente proporciona; lo que si sabemos es que en base a tal calificación, el Tribunal niega al supuesto condición suficiente para hacer devengar una cont. especial, al relacionar el correspondiente apartado del art.469, que ya hemos analizado y en una interpretación análoga a la que hemos hecho, con la obligación municipal mínima, (del art.102, b), que habla de "surtido de agua potable en fuentes públicas", por lo que las fuentes públicas a que se refiere el citado art.469, como causa de cont. especiales, serán únicas y exclusivamente, las dedicadas a tal objeto, pero no las puramente decorativas u "ornamentales".

A solo estos casos se reduce en la práctica la atribución que el art.469, p) atribuye a los Ayuntamientos como titulares de la facultad de acordar la imposición de cont. especiales; su mención acredita bastante su fracaso, que es tanto, como decir, su misma viabilidad. ¿Pueden generalizarse las conclusiones deducibles del resto de los apartados, por la existencia de uno último, que si bien les contradice, no ha tenido ningún desarrollo práctico? Creemos que si es así que la falta de desarrollo de este último, es buena prueba de su inconsistencia.

Creemos que el fracaso de la tentativa mencionada de aplicación única del ap. letra p), del art. 469, a un caso de servicios municipales, vía por la que lógicamente podía extenderse la lista de supuestos conceptuales de cont. especiales está probando tanto el fracaso del mencionado apartado como la imposibilidad real de la figura ejemplar de un servicio municipal devengador de cont. especiales, lo que es lo mismo que afirmar la veracidad de la viceversa, e sea, la autenticidad de las cont. especiales en los supuestos de obras e instalaciones públicas municipales, como se comprueba con el examen de cada una de los supuestos insertas en la lista del art. 469. aún en aquellos que hablan de "servicio", lo que están mirando es "su instalación"-por ejemplo, "el establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios" por lo que prácticamente, la presunta triclasiificación de "obras, instalaciones y servicios" a que alude el art. 451, se refunde en dos: obras e instalaciones, lo que está lógicamente de acuerdo con el esquema que hemos formulado: las cont. especiales por beneficio especial a que alude el art. 469, están pensadas en función de unas instalaciones permanentes y estables-obras e instalaciones, términos a su vez en cierto sentido equivalentes, ya que toda obra se refleja en una instalación, y esta a su vez presupone aquella-, realizadas y ejecutadas sobre algo tan estable como es el dominio público, que por el beneficio que se hace presumir derivado de ellas, hacen devengable el cobro de unas cont. especiales, que deben ser vistas estrictamente en sus mismos términos gramaticales: "contribuciones", porque son a modo de colaboración o cooperación que unos particulares deben hacer a unas obras públicas municipales, y especiales, tanto por función del beneficio "especial" que de ellas se obtiene por tales particulares, como por su misma aparición y establecimiento-en virtud de determinadas obras (con lo que chocaría la citada cláusula general, contradicción a que ya nos hemos referido).

Es verdad que la cláusula general intenta generalizar la técnica de las cont. especiales a unos hipotéticos supuestos de obras e instalaciones que pudieran haber quedado olvidados del legislador; pero si tenemos en cuenta que este en la relación precedente ha escapado ya de la lista ejemplificativa de competencias municipales, difícilmente podrá superarse la misma previsión legal dado que esta no ha tenido como fuente exclusiva de su inventario la que con el mismo carácter se había formulado en el plano de las competencias, acudiendo a otras partes del ordenamiento jurídico-local, no coincidente con la ley del mismo nombre. Resulta absurdo imaginar una relación de posibles supuestos-siempre, excepcionales-por encima y más allá de una enumeración de por sí generosa y que raramente se presentará en un Municipio; recordemos la naturaleza ideal o modélica del art. 101, para darnos cuenta que si la misma ha sido recogida en el 469, supera con creces las posibilidades de cualquier Ayuntamiento, y por tanto, que será dentro de sus supuestos, sobre los que se presentarán los distintos expedientes tramitables de cont. especiales.

– Supuestos de exención por contribuciones especiales

Supuestas de exención por contribuciones especiales.

La visión de las obligaciones al pago de estas contribuciones nos daría una impresión parcial, si no la completáramos con el estudio de las exenciones. No vamos a entrar aquí en precisiones doctrinales; lo que si queremos subrayar que no tiene por qué tener un sentido exclusivamente tributario, ya que contemplamos como se contempla una carga, la exención es perfectamente referible a ella, por lo que estimamos plenamente correcto la expresión de que la exención de la carga económica representada por el pago de la cont. especial. Con la exención, el beneficiario queda liberado de la obligación de pagar. En un trabajo que publicamos en la Revista de Administración Pública (nº 72/73) titulado "La autonomía local y la interpretación de las exenciones tributarias totales", aludíamos a los problemas surgidos por la distinta terminología que las leyes van teniendo en el transcurso del tiempo, subrayamos ya allí, que la denominación de "cont. especiales" impediría cualquier intento de avasallamiento o señorgamiento, por lo que si bien era admisible cualquier tentativa de confusión o interpretación extensiva en relación con cualquier otro recurso de las Corporaciones locales, lo considerábamos difícil que la misma pudiera suceder sobre las cont. especiales, aunque intentos ha habido (como los que citamos en ese trabajo, al que nos remitimos).

La Ley de Régimen Local es sumamente parco en su enumeración de los arts. 468 y 472. Pero si solo nos atuviéramos a ella, sacaríamos una falsa impresión, al iniciar lo que criticáramos en el trabajo mencionado: aquí el ordenamiento estatal, que bajo las formas más diversas reconoce beneficios del modo más genérico, surgen a posteriori dudas sobre la extensión de sus generales expresiones. En cualquier caso, vamos a seguir un orden lógico, que estimamos preferente en el plano personal: empezaremos por el estudio de la L.R.L. y luego ampliaremos el campo de nuestra investigación.

El art. 468 dispone que estarán exentos por las cont. especiales por aumento determinados de valor:

- a) las propiedades del Estado;
- b) las del Ayuntamiento de la imposición;
- c) las inmuebles de la Provincia, Mancomunidad o Agrupaciones municipales a que pertenezca el Ayuntamiento de la imposición, mientras se hallen destinados a un servicio público;
- d) las inmuebles afectos a la explotación de servicios de utilidad pública....
- e) las iglesias y capillas destinadas al culto, y asimismo, los edificios y locales anejos a su servicio..."

Nada airíamos en contra de esta enumeración, si continuando con la lectura del precepto, camuflada dentro de su texto, no encontráramos una nueva exención, sobre la que no se justifica su omisión expresa de la lista, contra lo que manda la lógica y la claridad. Esa otra exención, es la relativa a los "Bienes del Patrimonio Nacional", que aparece bajo el siguiente

extraño ropaje:

"...cuando el coste total de las obras, instalaciones e servicios, no fuese cubierto íntegramente por los propietarios que no gozasen de exención, las fincas exentas, excepción hecha de las comprendidas en el ap.e) anterior y de los bienes que forman el Patrimonio Nacional, serán objeto de un señalamiento especial..."

Es evidente que no solo se les declara exentas a tales bienes, sino además, se les eleva a la categoría de "exentos privilegiados", igual que los bienes de la Iglesia, a que se refiere. El por qué de este tratamiento-emisión de la lista integrante de los bienes expresamente declarados exentos-, resulta a todas luces inexplicable, aunque creemos que su enunciación aunque defectuosa, surtiría los mismos efectos que los incluidos en la lista. Más a pesar de ser defectuosa su inclusión o si se quiere, su enunciación, se les reconoce una exención absoluta, ya que los demás incluidos en la lista, ya citados, la tienen relativa, al poder quedar gravados con ese "señalamiento especial", a que más adelante nos referiremos. Por lo tanto, a la anterior relación habría añadir expresamente la de los bienes del Patrimonio Nacional (igual que hace el art. 472).

En cualquier caso, como la naturaleza jurídica de dicho Patrimonio Nacional, no parece su inclusión entre los bienes exentos, fuera de lugar, dado que presenta la misma justificación para serlo, que "las propiedades del Estado", incluidas en el primero de los apartados del art. 468. Esto es lo que nos lleva a entrar en el estudio del motivo justificador de los distintos supuestos de exención, y enseguida, el ya citado:

a) las propiedades del Estado: con tan escueta mención, su justificación aparece como problemática, ya que aun todas las propiedades del Estado--se ahí lo poco claro que resulta la cita dispersa de los bienes del Patrimonio Nacional, a no ser que el legislador quiera por presupuesto que su emisión se cabe a ir incluidas dentro del género más amplio de estas "propiedades--a las que se reconoce el beneficio de la exención por cont. especiales por aumento de valor. La primera explicación sería la de que al Estado, en cualquiera de sus bienes, es indiferente cualquier aumento de valor, ya que no persigue ningún lucro ni beneficio personal; el Estado, es el representante de toda la colectividad, por lo que el presunto aumento de valor del que puedan beneficiarse sus propiedades, se afecta a dicha colectividad.

A diferencia de la que sucede con los apartados, letras c) y d), la exención no se acompaña de la menor aclaración. Alguna sentencia les exige las mismas razones legitimadoras de la exención, que se añaden en estas otros apartados: así, la de 22 de mayo de 1.962 (citada por J.M. Martín Sanpeere, en obra ya cit. en otro lugar), habla

"...de que los terrenos adscritos a un servicio público, gestionados por el Estado directamente, o a través de una Entidad creada directamente por él, no están sujetos a cont. especial por aumentos determinados de valor, porque estanes afectados a un fin público y excluidos en su consecuencia

patrimonial, mientras la afectación no se produzca, no puede provocarse el aumento de valor, que es presupuesto de la cont. especial..."

Si nos fijamos en la lista, en ella no encontraremos ningún apartado específico concerniente a los bienes del Estado, afectados a algún servicio público, al contrario de lo que sucede con los pertenecientes a Mancomunidades, Agrupaciones y Provincia, o del particular concesionario. Por eso, esos bienes no tienen más encaje legal que este ap.º del art. 468, aún cuando en su enunciado aparece demasiado amplio y genérico, que les cubre a ellos, como a cualquier otra propiedad del Estado; de ahí la mención de la citada sentencia.

Insistimos en el contraste de la formulación de unos y otros supuestos, porque creemos que tiene interés, dado que mientras la exención de los bienes del Estado es sumamente amplia, abarcando a todos, cualquiera que sea su régimen jurídico-público o privado-, es mucho más restringida la relativa a las restantes entidades territoriales. ¿Per qué el Estado se beneficia en sus bienes de mayor exención por las cont. especiales? Lógicamente la respuesta no puede ser la que nos da la anterior sentencia, ya que solo sería aplicable a los bienes que contempla: los afectados a un servicio de utilidad pública, para los que la exención se justifica por las razones recogidas en la misma decisión judicial. Pero ¿y el resto de los bienes estatales, incluso los patrimoniales? ¿per qué se benefician de la exención?

La Jurisprudencia va a insistir, interpretando restrictivamente la exención, en que las propiedades deben estar afectas a algún servicio público; una sentencia de junio de 1.965 examina la pretensión alegada por Renfe de entenderse incluida en la genérica expresión citada de "Bienes del Estado", rechazándola (ya que la exención se buscaba extenderla a los inmuebles ocupados para viviendas del personal empleado de dicha entidad). No hemos encontrado ninguna sentencia en la que el Estado actúe en reconocimiento de la exención por cualquiera de sus bienes, lo que puede atribuirse a que la misma es indiscutida por las Corporaciones Locales, lo que en parte es lógica manifestación del respeto con que dichas Corporaciones se mueven frente al Estado, del que dependen para tantas actividades. Por eso, podemos referirnos en la razón expuesta: el aumento de valor carece de todo reflejo monetario para el Estado, por lo que no existe el presupuesto de la carga. Es una explicación, del mismo valor como otras muchas que pudieran alegarse. Subsiste sin embargo la posible duda respecto de los bienes patrimoniales, porque si aún para estos ya la doctrina moderna administrativa reconoce cierta afectación, hasta el punto de llegar a sostener cierto carácter público de los mismos, de modo que no son tantas las diferencias existentes entre tales bienes y los de dominio Público (ver, por todos, los Apuntes de Córdova, del prof. García de Enterría, publicados por el Servicio de Publicaciones, de la Facultad de Derecho, de la Univer-

sidad Complutense, en cualquiera de sus ediciones, desde 1.965), no obstante para ellas es previsible la realización de algún aumento de valor, que pudiera tener realización a través de su más fácil venta o mutación. Con esto, lo que estamos es acaso a una revisión más restringida de la actual exención, demasiado amplia y generica, aún concienso la nula repercusión que sobre las fincas sujetas, pueda tener cualquier exención ampliamente concebida, como se deduce de este mismo artículo, en el último inciso del apartado letra e):

"El incremento de valor de las fincas exentas no se tendrá en cuenta para ninguno de los cálculos orcenarios en la presente sección".

Lo que puede haber motivado en última instancia, la formulación que nos merece el juicio de excesivamente amplia y general.

b) las (propiedades) del Ayuntamiento de la imposición:

Al no estar tipificadas por el Derecho, como forma de pago de el pago a una misma, como consecuencia de no existir obligaciones para con una misma—como que el autocentrato encierra realmente a las partes, aunque una bajo representación ficticia—, es lógica esta exención, en cuanto resultaría absurda y superflua, que el mismo ente público que impone la carga, se la autimpusiera. La exención es tan amplia, como la del Estado, ya que comprende toda clase de bienes, privados o patrimoniales, como públicos y propios.

c) los inmuebles de la Provincia, Mancomunidades, e Agrupaciones municipales a que pertenezca el Ayuntamiento, de la imposición, mientras se hallen afectadas a un servicio público:

La amplitud de los anteriores apartados, se reduce respecto de los inmuebles de la Provincia, lo mismo que los de las Mancomunidades, y Agrupaciones, limitados tanto subjetivamente, como objetivamente: que los bienes estén afectados al servicio público. A este respecto a cualquier otro supuesto, es aplicable la consideración de la sentencia citada en primer lugar (y a la que se refiere en su comentario Martín Samper, pag. 223, de su obra ya cit.)

Los bienes integrantes de estos tres apartados, pueden llegar a estar sujetos, si no se cumple la previsión de este mismo art. 468, 2. La amplitud decae hasta llegar a desaparecer, pareciendo absurdo que bienes cuya protección tiene tintes tan amplios, deban caer para estos casos, a diferencia de los bienes citados en el ap. e), propiedades de la Iglesia. O sea se permite incurrir en la contradicción absurda, de que bienes del propio ente impositor—del Ayuntamiento—lleguen a estar sujetos a la carga, porque para ellos no se ha visto la exención de un modo "absoluto", como se ve para los bienes del ap. e) y para los del Patrimonio Nacional, cuya exención para esta especial eventualidad, con desajustamiento del resto de los bienes estatales, carece también de toda explicación.

Es ahora, cuando conviene entrar en el porqué de este tratamiento discriminatorio, lo que nos obliga volver a examinar el último inciso, del apartado e). Aparentemente, el mismo quiere ser inocuo y justo, pero habría que decir que también con él lo que se intenta es evigar el absurdo, absurdo que se representaría en/que el aumento de valor de las fincas exentas fuese a recaer sobre las fincas sujetas. O sea, que estas entonces no solo pagarían por su aumento de valor, sino además, por el aumento de valor de las exentas. Tal inciso suprimir o evita esta posibilidad. Pero naturalmente, la que no suprime es la de que al ser menor el número de fincas o propietarios si se quiere, que están obligados a pagar, y a ser igual la cantidad a repartir, el reparto les representará a cada uno, mayor cantidad que si no hubiese fincas exentas o si estas fueran menos. Como lo que varía es solo el divisor, como puntualiza Martín Sampearo (en sus comentarios a este art. 468) el resultado es que la carga real de la exención viene a recaer en los que están sujetos; de ahí que estemos conforme con lo que añade:

"Sería más justo señalar las cuotas de todas las fincas, como si no hubiese exenciones, y declarar: no se percibirá la cuota de la finca exenta. Esto exigiría que la cuota de la finca exenta quedara a cargo del Ayuntamiento, pero con todas sus inconvenientes es la solución más justa que la aceptada por la Ley".

De un modo encubierto, la ley distribuye el peso y coste de las exenciones sobre los que están sujetos, y por tanto, obligados a pagar las contribuciones especiales. Bien es verdad que resulta difícil y también injusta la posible solución de imputar al Ayuntamiento de la imposición con los riesgos y gastos de las fincas exentas lo que venaría a violar el mismo espíritu de la exención que expresamente se le reconoce, como hemos visto para todos sus bienes, con la paradoja, que aquí tendría que pagar por bienes que no le pertenecen-. Quizás todo este, es una llamada a una interpretación más estricta de las exenciones así como una llamada para su revisión evitase la solución legal vigente, que no hace más que desplazar la carga de las exenciones, sobre aquellos a quienes no está permitida ningún desplazamiento de la misma. Otra solución, aparte de la señalada por Martín Sampearo, sería la de disminuir en el mismo porcentaje, la parte del gasto que sería distributable entre el total aumento de valor la acumulación del experimentado por todas las fincas que podría hacerse tanto por la vía del cálculo previa total, con la disminución posterior, no solo de los sujetos exentos, sino de sus cuotas, como por el porcentaje que el aumento de valor de las fincas exentas representa en el total, con la consiguiente resta, evitando así la situación presente. ¿Cómo puede decirse que el aumento de valor de las fincas exentas no repercute sobre el de las sujetas? La respuesta tendría que ser, que si repercute, pero solo a los efectos del pago de la cont. especial, no en cuanto su valor se incrementa con el de la finca o fincas, objeto de la exención.

La resolución del T.L.A.P. de Madrid, en la reclamación 236/71, afronta la interpretación de un supuesto de exención, ya que tratábase de una petición de la misma fecha por una empresa concesionaria de servicios públicos municipales que estima que los terrenos sobre los que actúa, son revertibles al Ayuntamiento, por lo que se encuentra dentro del supuesto previsto así específicamente en la L.R.L.A dicha pretensión, responde este Tribunal negativamente, en base a las siguientes consideraciones:

- a) "que para pronunciarse en sentido afirmativo, se hace preciso establecer que las obras de alumbrado realizadas son de las comprendidas en el art. 469 de la L.R.L., a que se refiere el par. 2, del art. 90 de la Ley especial para el municipio de Madrid..."
- b) "que si bien es cierto que en el ap. b) del último de dichos artículos (art. 468, I) de la Ley de Régimen Local, contempla la exención del Ayuntamiento de imposición, también lo es que en su ap. d), se establece, la exención de pago de estas contribuciones, cuando afecten a inmuebles dedicados a la explotación de servicios de utilidad pública, siempre que dichos inmuebles hayan de revertir al municipio de la imposición, y no lo es en los que se hace referencia a cont. especiales por aumento de valor de las fincas, pero no a las cont. especiales por obras, que cual las realizadas, benefician especialmente a personas o clases determinadas, cuyos exenciones se determinan en el art. 472 de la L.R.L., en ninguno de cuyos apartados se hace relación a lo pretendido".

La línea interpretativa seguida por el Tribunal es lógica y coherente, ya que perfija la cualidad e naturaleza de la obra realizada, y considera que es una de las conceptos que según el art. 469, originan cont. especiales por beneficio especial, no puede por esto, incluirse en algunas de las supuestas de exención por cont. especiales por aumento de valor, por lo que se refiere la autonomía y total separación entre las así enumeradas en el art. 468, y las que tienen la misma valoración legal, en el art. 472, lo que denota la sustancial diferencia que la L.R.L. establece entre el beneficio puramente económico denominado "aumento de valor", y el "otro beneficio" o "beneficio especial", ya que el primero, por concretizarse sobre los bienes, permite estructurar una exención en favor de la empresa o compañía concesionaria de los mismos, ya que en definitiva, si el aumento se produjera, a quien iba a beneficiar verosablemente sería a la entidad pública de los mismos, a la que revertirían al final del tiempo de la concesión, pero no a dicha empresa o compañía, que es simplemente una gestora por el limitado tiempo. Caso distinto, si el beneficio es "especial", porque entonces el destinatario son las personas (art. 451, b), y por consiguiente, la empresa o compañía concesionaria, al margen y con independencia de que los bienes revertan o no al ente público; razón por la que no existe en el art. 472, supuesto paralelo al ya mencionado del art. 468.

En relación con la exención del ap.a). la sentencia de 22 de mayo de 1.962 (citada por Martín Sampeño) estima que por estar sujetos los bienes a la reversión, y afectados al servicio público, están exentos, en virtud del referido precepto.

El art. 472 enumera las exenciones respecto a las contribuciones especiales por beneficio especial. Es más corta la lista de ellas que la vista para las contribuciones especiales por aumento de valor y contiene las siguientes:

- a) el Ayuntamiento de la imposición;
 - b) el Estado, por razón de los servicios que inmediatamente interesan a la defensa nacional;
 - c) determinados bienes de la Iglesia, así como los terrenos afectados a determinados usos religiosos.
- a) los bienes del Patrimonio Nacional.

Aunque la ley enuncie esta última como exención, es discutible tal naturaleza por lo siguiente: el apartado dispone que el Estado "abonará a los Ayuntamientos una cantidad igual al importe de las cuotas que por razón de esta exención, cesaran de exigirse". Si se observa, la exención es puramente nominal, ya que se obliga al Estado, a pagar una cantidad análoga, a la del importe de la exención. Esta disposición produce sus consecuencias aunque prácticamente, como ya hemos dicho, anula los efectos de la exención, de modo que es como si no existiera; las consecuencias son las de que el pago del Estado no se realiza a título de pago de contribución especial, sino a otro título. La ley no lo dice, sino que solamente en equivalencia de lo que el Ayuntamiento pierde por la exención, debe entregar un importe similar. Como se ve, una complicación que carece de justificación, por lo que más valía la exclusión de la exención, por cuanto la salvedad que hace de que sea el Estado quien pague en lugar del Patrimonio Nacional, carece de sentido, no solo porque tratándose de una ley local, la debe ser indiferente la cuestión sino porque tal declaración resulta superflua, dada la naturaleza jurídica de dicho Patrimonio.

Si observamos las restantes exenciones, se acentúa su carácter subjetivo en cuanto a la primera; mixto-subjetivo y objetivo, en la segunda, e igual carácter para la tercera. La primera es total, o sea, que el Ayuntamiento de la imposición no pagará nunca contribuciones especiales por beneficio especial. En cambio, a diferencia de lo que vemos para las contribuciones especiales por aumento de valor, el Estado solo estará exento por los servicios de defensa nacional. Aunque choca esta formulación, puesto que los servicios son los citados, cuando parece que deberían ser los bienes, ello es debido a la misma naturaleza de las contribuciones especiales por beneficio especial, que al mirar el beneficio especial como el que se produce para algunas personas o clases determinadas de ellas, hace que las exenciones se vean en la misma perspectiva: se ve, a unas personas, entre de ese conjunto determinado de ellas, a quienes se les reconoce la exención. De ahí que se hable del "Estado" y del

Ayuntamiento, como personas jurídicas, y por tanto, como sujetos, y que es por esta condición, aparte de la de concurrir en ellos, la condición jurídica-pública, por las que se les declara exentos. Por esto, resulta efectuada técnicamente la rescisión del supuesto del ap. c) y e), al hablar de ciertos bienes, como beneficiarios de la exención, lo que no es cierto, ya que es la persona jurídica a la que pertenecen la Iglesia-, la causa de su exención; solo se justifica por el intento palpable en ella de enumerar el mayor número posible de bienes, que pertenecieran a dicha persona jurídica, sin embargo parecerían ofrecer alguna duda práctica, sobre su inclusión en la exención. Se aprecia no obstante cierta contradicción entre la intención de la ley en orden a las restantes exenciones y la que inspira la exención de estos bienes pertenecientes a la Iglesia, exención más amplia que la tipificada para las otras cont. especiales de aumento de valor, y que se diferencia por esto en relación con las otras, particularmente con la del Estado, que ve su ámbito de exención, extraordinariamente recortado, ya que solo será por los bienes afectos a la defensa nacional, por la que disfrutará de exención, y aún en este caso, con efectos limitados, ya que hay determinadas obras, o servicios, por los que el Estado estará siempre sujeto-incluso, aún cuando se trate del servicio de defensa nacional-. Estas obras o las que el Estado deberá contribuir con el correspondiente pago de contribuciones especiales por beneficio especial, estén o no los bienes afectos a algún servicio de defensa nacional, son las siguientes, por remisión del ap. b) del art. 472, a las letras a, e, f, g, h, y k) del art. 469: construcción y reparación de alcantarillas, primer establecimiento de aceras y su renovación, primer establecimiento del pavimento de las calles y plazas, y su sustitución y renovación, primer establecimiento del alumbrado público, establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, y la construcción de caminos ordinarios. Como se ve, la elección del por qué en en estos supuestos de obras públicas locales, ha de quedar sujeto el Estado, como cualquier particular, al pago de las correspondientes cont. especiales, es algo que está lejos de tener explicación lógica: no se comprende por qué obras más frecuentes e importantes, no afectarán-caso por ejemplo del ap. a) de este art. 469-, y en cambio se contempla supuesto tan raro como es el de la letra k) (construcción de caminos ordinarios). Con esto, lo que estamos es destacando la ilogicidad que inspira la actual rescisión de estas normas, que el Ayuntamiento esté exento, parece conforme con la naturaleza de carga, de la cont. especial: resultaría absurdo que el Ayuntamiento a sí mismo, se exigiera y ante se impusiera, el pago de la cont. especial. En cambio, lo que resulta absurdo: que se declare al Estado, exento parcial y limitadamente: lo porque la condición impuesta es susceptible de interpretaciones, y por consiguiente, de reclamaciones, con quebranto en la buena marcha de la aplicación de la cont. especial (en cada caso, habrá necesidad de precisar si "los servicios", "interesan inasistiblemente a la de

fensa nacional), y que además, la exención solo afecte a determinadas obras, en cuya selección no parece haberse tenido muy en cuenta algún criterio lógico.

Entre otras declaraciones jurisprudenciales sobre el alcance de estas exenciones, podemos citar las siguientes: la sentencia de 5 de junio de 1.956 (citada por Martín Samper, en la obra ya cit. pág. 234) considera que en la exención concerniente al Ayuntamiento, se incluye también cualquier concesionario, por cuanto "se sustragan en los derechos y obligaciones de la Administración Municipal". La sentencia (como tal como se recoge en esa obra) no ofrece salvo esta elemental referencia a la subrogación, ninguna otra justificación, y aunque el resto del considerando es para explicar la naturaleza de la concesión y sus diferencias con figuras civiles. La estimamos sin embargo, abusiva, ya que es una interpretación que excede con mucho el ámbito legal, y en relación a ella, podría hablarse de "interpretación analógica", más que simplemente aclaratoria. Insistimos en que la exención contempla solo al Ayuntamiento, y al ser una exención subjetiva, e en función del sujeto, resulta peligrosa cualquier interpretación que en base a analogías de otros campos, la amplíen. Que el concesionario sea un subrogado de la Administración Pública, no puede significar que lo sea "a todos los efectos".

La sentencia de 26 de febrero de 1.968 (también recogida por el autor citado) nos ofrece un doble interés: por un lado, por cuanto en ella se plantea una interpretación de la exención del ap. b), y por otro, del ap. a). Tratábase de unas sienes "propiedad de la Renfe", que esta había arrendado al Ayuntamiento, pero que este como consecuencia de unas obras, les había impuesto cent. especiales. Desde este plano, parece como si el Ayuntamiento se impusiera a sí mismo una carga, lo que no es cierto, y que iría contra el mismo espíritu de la exención del ap. a), dado que implícitamente, esta exención está pensada en sienes de su propiedad, pero no arrendadas. Por otro lado, tampoco les alcanzaba la exención del ap. b), dado que el Tribunal aún admitiendo la hipótesis de que las sienes de la Renfe, pertenecen al Estado, no permitiría beneficiarse de la exención del ap. b), al no estar afectadas "inmediatamente" a la defensa nacional. Extrañamente esta sentencia se recoge por Martín Samper sin hacerla objeto de ninguna de sus comentarios.

En el mismo alcance restrictivo, se mueve la resolución del T.B.A. de Barcelona, de 19 de noviembre de 1.969, que rechaza la aplicación de la exención por el art. 472, a cualquier otro supuesto que no tenga en sí misma una mención expresa, por lo que al no reunir esta condición la bonificación del 50%, solicitada por la Renfe, no la es reconocida. En este caso, el tribunal alude a la Ley de Régimen Local, como a la del Suelo, para decir que en ninguna de ellas, se contiene referencia a tal bonificación (y en especial, la Ley de Régimen Local, al regular las exenciones en el art.

472, aunque existe una normativa específica, que es de donde procede esta bonificación, que el Tribunal rehusa aplicar en virtud de una correcta aplicación del principio de legalidad en materia de cargas económicas; dicha normativa viene representada por el D.Ley de 14 de diciembre de 1.956, que equipara a los ferrocarriles de servicio público, con las industrias de interés nacional, en materia de tributos, en los términos señalados por el Decreto de 4 de enero de 1.950, que dispone la citada reducción de 50%, de todas las exacciones provinciales y municipales, y por tanto, habría que entender que también de las cont.especiales).

En el mismo espíritu se basa la resolución del T.E.A.P. de Sevilla, de 27 de mayo de 1.964, que rechaza la aplicación de una bonificación del 50% de las cont.especiales a un colegio de los denominados de "interés social" por cuanto dicha bonificación no tiene expresa mención en el art. 472 de la L.R.L. En este caso, la resolución se funda en un principio general de interpretación restrictiva de las exenciones, de modo que aún cuando la normativa específica que contempla tales colegios, pudiera tener aplicación, la sería dentro de sus propios y expresos términos, por lo que al no hallarse entre ellos ninguna alusión a las cont.especiales, no se puede ampliar, ni por tanto, aplicar, lo que está en sí mismo, y en consecuencia, no previsto. Por esto, moviéndose en los mismos postulados, la del T.E.A.P. de Salamanca, de 31 de marzo de 1.967, reconoce la exención del ap. letra c) del art. 472, a una capilla, pero no al hospital, ni a sus jardines y terrenos adyacentes, "de lo que no puede decirse que son necesarios al culto, sino al servicio del hospital", por lo que debían quedar obligados al pago de las correspondientes cont.especiales. En el mismo sentido la sentencia del T.S. de 16 de diciembre de 1.972 (Ar. 5135), y la sentencia de 3 de junio de 1.971 (Ar. 2995).

Por su importancia, vamos a referirnos especialmente a Renfe y a la Compañía Telefónica Nacional de España, entidades sobre las que los Ayuntamientos pretenden ejercer sus derechos, pero que reiteradamente chocan con la actitud contraria de dichas empresas, que bien una-la primero-perque intenta en la mayoría de los casos identificarse con el Estado, o bien porque la otra-la segundo-intenta defender la existencia de una situación privilegiada, con lugar a múltiples sentencias, cuya temática es interesante analizar por separado:

Renfe: la sentencia de 22 de mayo de 1.962, como ya hemos visto, consideró que no cabe imponer cont.especiales sobre terrenos aскritos a algún servicio público, tanto porque su propia naturaleza no puede provocarse en ellos un aumento de valor, como porque porque las obras de interés urbanístico municipal aunque beneficien a terrenos inmediatos, no lo hacen respecto de aquellas que "tienen una dedicación permanente, ajena, a la utilización de las vías urbanizables". Estos argumentos son reiteradamente alegados por los órganos representativos de esta empresa, de forma que cualquiera que sea la

como cualquiera que sea la cont.especial que sobre aquell se pone, se impone por aquellas, la correspondiente petición de exención, sosteniendo bien la identidad patrimonial de la empresa con el Estado, bien la afectación de sus terrenos, al correspondiente servicio público de transporte. El último caso que conocemos es el de las obras realizadas en la zona limítrofe con la estación maerileña de Atscha, en cuyo expediente de imposición de cont.especiales, solicitó la correspondiente exención. Los órganos municipales participantes en su tramitación, se apusieron por considerar que aún admitiendo la alegación de la empresa ferroviaria, de la existencia de un desnivel que separa la estación, de la zona mejorada, ello "no es obstáculo para que en el futuro puedan construirse y aprovecharse urbanísticamente, ya que esa circunstancia-el desnivel-na afecta al hecho real de ser colineante con la vía pública, en toda la longitud de la fachada, consideramos, cuyo aprovechamiento, su posible edificación y rasante, son de libre disposición de la antigua propietaria, sin ninguna traba, de las obras realizadas, estimamos no existen diferencias de trato con las demás fincas, colineantes con la vía pública, por encontrarse en la misma situación de colineancia con la obra realizada. Por otra parte, y aún cuando la Antigua propietaria, del terreno, no aproveche actualmente esa línea de fachada, por la construcción de edificios, mientras no modifique la disposición interna de la estación de ferrocarril o sus accesos, o lleve a efecto el traslado proyectado de la misma, será de estimar el beneficio no solamente similar al de las demás fincas, colineantes, con fachada al mismo poses, sino también al que se deriva de las circunstancias actuales de utilización de los terrenos propios de la Renfe, con motivo de la urbanización realizada, la cual está en estrecha relación con los accesos y el tráfico derivado del servicio de la estación de ferrocarril, que se beneficia de la urbanización de las vías inmediatas, con un uso de ellas muy superior al derivado de las mismas fincas con fachada a esta vía".

A estos razonamientos, se interpone por la Renfe, los expuestos por la mencionada sentencia, y en particular, las relativas a que se trata de terrenos afectos a un servicio público, frente a lo que el Municipio generalmente respalda afirmando la propiedad en exclusiva y con la plenitud de todas las facultades, a favor de dicha entidad, por lo que con independencia de que esté o no afectos a un servicio público, le corresponde la obligación de pago, incluso, por cuanto sus terrenos se benefician más intensamente que las demás obligados, de las nuevas instalaciones de alumbrado, debido al tráfico existente en la estación de ferrocarril, "que obliga necesariamente a tener una instalación de alumbrado, en perfectas condiciones". Renfe sostiene que es una simple administradora y gestora de unos bienes, cuya propiedad no le corresponde, ya que son pertenecientes al Estado, ya que en caso de expropiación, deben incorporarse al patrimonio de aquel, según disponen el D.Ley de 19 de junio de 1.962, modificados por el de 23 de junio de 1.964, y su estatuto, de la misma fecha.

Las sentencias de la Sala Iª de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Madrid, de 23 y 25 de mayo de 1.970, admiten esta última, declarando que por no ser la Renfe titular dominical de los bienes destinados a la explotación del servicio de transporte ferroviario, no puede ser considerada obligada al pago de las cont. especiales, tanto por la vía de la exención de las art. 468 y 472, como por la de no reunir las condiciones precisas para ello, de acuerdo con el art. 463. En la misma, incide la resolución del T.M.A.P. de Madrid, de 31 de enero de 1.969, que la niega expresamente la legitimación para ser sujeto pasivo u obligado al pago de las cont. especiales. Una resolución del mismo Tribunal, de mayo de 1.961, reitera la misma solución, si bien alude, como otro argumento, que las obras por las que se intentaba el cobro de las cont. especiales "no habrían sido provocadas por la Renfe", con lo que se intentaba cubrirla de todos los flancos y en particular, de lo que preveía la vieja Real Orden de 16 de julio de 1.927 que autorizaba la imposición de cont. especiales, a las Compañías ferroviarias "cuando las obras o servicios se hubieran provocado por tales Compañías de un modo expreso". Incluso, se llega a más: una repetida jurisprudencia de este Tribunal se fija que para la especial afectación de los bienes de la Renfe, en cuanto afectadas a un servicio público, el "beneficio especial" debe de averiguarse en relación a ellos, por lo que no cabe una afirmación tan simple como con relación a los demás bienes particulares (así, la resolución últimamente citada y las de 16 de diciembre de 1.963; 26 de abril de 1.966; 20 de diciembre de 1.968; y 31 de enero de 1.969, ya citadas).

En medio de este cúmulo de resoluciones favorables a la Renfe, hay que citar a la sentencia de 3 de junio de 1.971 (Ar. 2995), que confirma la del Tribunal inferior, una de cuyas consideraciones dice así:

"Que si bien la Real Nacional de Ferrocarriles Españoles, abreviadamente, RENFE, una entidad con personalidad de derecho público, aglutina en régimen de empresa mercantil, a la que el Estado, confía la red ferroviaria, rescata por la Ley de 24 de enero de 1.941, y los elementos posteriormente incorporados a la misma, para la gestión del servicio de transporte ferroviario-art. 12 del Estatuto aprobado por Decreto de 23 de julio de 1.964-, a ella corresponde asumir todas las obligaciones fiscales que recaigan sobre el dominio de las vías de comunicaciones, instalaciones y servicios; sentada esta, la normativa relativa a las contribuciones especiales por beneficio especial a que alude el ap. b) del art. 469 y seg. de la Ley de Régimen Local, ... en el supuesto más favorable se estimar que los bienes de la RENFE conserven el carácter y condición de los bienes del Estado, ... se prevé la exención cuando los bienes gravados están afectos a servicio que interesa a la defensa nacional, no siendo extensiva la misma a las obras de alcantarillado (y demás supuestos ya citados)...

Que por lo dicho cuando el Ayuntamiento de Córdoba, fijó cuota individualizada, a satisfacer por RENFE, ... no hizo sino proceder conforme a las circunstancias de hecho y a la legislación vigente, porque así como en ciertas ocasiones, singularizadas e instantáneas, a la presente, se ha negado que la urbanización realizada en calles colindantes a la vía férrea, favorezca a ésta, en este caso

se concreto, no puese desmentirse ni se ha desmentido por la recurrente, en realidad, que la pavimentación es un camino, que corre linderos a las instalaciones o servicios, es, la estación de Cercedilla, ...significa especial beneficio y provecho para la entienda recurrente..."

Esta sentencia puese ser recogida como anecdótica, de cómo se debería actuar la interpretación de las exenciones, como de los vigentes textos que las regulan. Su interés se ve aumentado si se tienen en cuenta otras circunstancias, como la de que la Entienda recurrente, había en su día hecho de noción cesión del camino de acceso a la estación, al Ayuntamiento de la localidad, a cambio de que por éste se le liberase de toda clase de cargas. Configurase así una especie de "pacto de no sujeción", por el que el Ayuntamiento renunciaba al ejercicio de sus potestades en compensación a la propiedad adquirida por cesión de su hasta entonces titular. El T.S. niega a dicho acuerdo en parte sus efectos, mucho más cuando tales potestades debían ejercerse obligatoriamente por el Ayuntamiento, pero sobre todo, porque tal acuerdo:

"...no puede menar las facultades de la Corporación para percibir una exacción como la de Contribuciones especiales, que juega en función del beneficio o del aumento de valor si concurren las condiciones legales -que repartan a los inmuebles linderos al camino, unas obras que mejoren considerablemente éste..."

Toda esta jurisprudencia, proteiforme y dispar, a veces, con solucione que estimamos justas, otras, no tanto, pero siempre vacilante y variable, se basa y tiene su origen en unos textos que como los expuestos no son lo suficientemente claros como para lograr, la unidad y armonía interpretativas deseables estas últimas que sería preciso conseguir, dada la importancia que las exenciones tienen en la realidad. Conviene pensar en la importancia económica de una entienda como la de este, para valorar todas las tentativas municipales de sujetarlo al pago de las cont. especiales, por cuanto sus propiedades serán las notables a los efectos del pago, por lo que la exención repercutirá desfavorablemente en la misma realización de las obras. El mismo T.S. en su sentencia de 18 de noviembre de 1.964 (Ar. 5249) recordaba cómo la naturaleza conmutativa de determinadas cargas locales, impide tanto una aplicación amplia de las exenciones como una interpretación extensiva de las respectivas normas, por cuanto, viene a decir, en tales casos hay una actividad, una prestación, o unas obras realizadas por la Administración de las que las personas consideradas como obligadas, reciben un beneficio, el que es precisamente compensación o contraprestación, su obligación de pago, por lo que evidentemente, ante esta bilateralidad, el criterio del interprete, y en definitiva, de la aplicación de la exención, que el mantenga ante cualquier caso conac se nota la falta de dicha bilateralidad. Ni más allá, ni más acá, de los supuestos estrictamente previstos en la norma.

Conviene destacar esas sentencias de la misma Audiencia Territorial, de Oviedo, que hacen una clara declaración de sujeción de la Renfe, a la obligación de pago de las cont.especiales, en base a una argumentación clara y de una interpretación estricta, en sus propios términos, de la L.R.L. Las sentencias son de 17 de abril y 15 de junio de 1.970 (recogidas ambas en la misma Revista de Dº Administrativo y fiscal, nº II/I.970); en sus considerandos más interesantes dicen la siguiente; por orden cronológico, y precisando antes que en la primera de ella, la de 15 de junio, se puntualiza que a lo largo de la tramitación del expediente de imposición como de más incidencias de la aplicación de las cont.especiales, la Renfe no había hecho acto de presencia, ni por tanto, se había dado tácitamente por exclusiva de su sujeción a las mismas, mientras que en la segunda, la que se alegó por esta empresa, era su no utilización de los servicios por los que se exigía cont.especiales:

"Considerando: que la s. de 27 de abril de 1.970 -que la realización de estas obras de pavimentación y alcantarillado, exclusivamente municipales, con arreglo a acuerdos ejecutivos, por haber sido aceptados, cumpliendo los trámites reglamentarios, origina el derecho de la Corporación a imponer contribuciones especiales, las que autoriza el ap.b) del art. 451 de la L.R.L., en razón al beneficio especial que proporcionan a determinadas personas o entidades, en cuyo supuesto legal es indudable que se encuentra la Renfe, en cuanto a los servicios que tiene en Ll., próximas a la estación de R. para cuya explotación en su completa amplitud es patente la especial conveniencia del alcantarillado, que recoge las aguas residuales, evitando con ello la peligrosidad sanitaria y hasta la que pueda afectar a la salubridad de las vías, sin que pueda aceptarse que esta entidad, ahora demandante, tuviera atenciones enteramente esta necesidad, por sus propios medios, ya que su alcantarillado, como el también particular de otras vecinas, sufre de graves defectos de sanidad pública, según la prueba pericial, y resulta que con tales obras queda especialmente mejorado el servicio en la realidad, y además en la presunción legal que establece el art. 469 de la Ley de Régimen Local, que al enumerar supuestos de beneficio especial, contiene comprendidos en el ap.b) del art. 451, la construcción y reparación de alcantarillas, cuya sala ejecución, basta según disposición del art. 457, para la obligación de contribuir, independientemente de su utilización por el interesado.

A continuación, se indica expresamente que la cuota asignada a Renfe, le es por sus terrenos de la Estación de ferrocarril, pero precisamente porque "no está exenta de estas contribuciones (especiales), por lo dispuesto en el art. 472, en su remisión al 459 de, la misma Ley de Régimen Local." Sobre este punto, la otra sentencia afirma tajantemente:

"Considerando: que igualmente es de desestimar la exención alegada, pues el art. 472 de la antes citada Ley, solo establece y reconoce dicho beneficio fiscal, al Estado, para los servicios que inmediatamente interesen a la defensa nacional, y precisamente, privándola en supuestos de obras, llevadas a cabo por la Corporación Local demandada, siendo innegable el beneficio que de la realización de las mismas, le surge a la entidad recurrente, máxime teniendo en cuenta el servicio que a través, de dicha calle, efectúa en sus muelles y almacenes y el gran tonelaje que reconoce, origina".

Compañía Telefónica Nacional de España: la importancia económica de esta empresa, junto con el volumen de su actividad, justifica, como respecto a la anterior, su tratamiento separado, mucho más si como vamos a ver, sobre ella incidie un conjunto de interpretaciones más conformes entre sí, que plantean como para Renfe, una necesidad urgente de revisar la normativa vigente que evite puntos de vista tan dispares. Para darnos cuenta clara tanto del por qué de los mismos, como de nuestra petición, debemos empezar por aclarar a cuál es la causa del tratamiento privilegiado de esta Compañía, que no es otra que el pacto solemnado que la une con el Estado (aunque su funcionamiento parece que ha demostrado que es más cierto lo contrario o sea, que es el Estado el que está más vinculado a ese pacto). El Decreto que contiene el pacto lleva fecha de 21 de octubre de 1.946, y la cláusula sobre la que se ha intentado mantener la exención por cont. especiales, es la que dice:

"...la Compañía quedará exenta de todo clase de contribución e impuesto, arbitrio entera de cualquier clase, ... cualquiera otros (derechos o arbitrios) similares, que posteriormente se crearen..." ()

Aunque la fórmula es sumamente genérica, conviene tener en cuenta la fecha del pacto es que posteriormente ha ido entrando en vigor una normativa que ha ido simultáneamente variando no solo la terminología sino también los nombres de las distintas cargas económicas y sus causas. El problema que aquí solo podemos citar de pasada, que va a plantear este pacto, es hasta qué punto el Estado va a quedar vinculado a sus cláusulas de forma que cualquiera que sea el ejercicio que haga de sus potestades, aún de las más soberanas, por lo que toca a la citada Compañía ha de atenerse al contenido de dicho pacto, que más parece por esta interpretación una atadura que un contrato normal. Aquí solo lo que nos debe de interesar es añadir lo siguiente: frente a esa cláusula que jugará como veredicto extensivamente, la L.R.L. como hemos visto, no contiene ninguna referencia a esta Compañía, dentro de los sujetos que gozan de exención por las contribuciones especiales. Y entramos ya de lleno en la cita de esa jurisprudencia a que aludíamos, citamos que pocas sentencias como la de la Audiencia Territorial de Sevilla, de 18 de noviembre de 1.963 (recogida en la obra ya citada de Agúñeaz, Mateo y Sáinz de Robles, pág. I.783) que separa tan equitativamente los términos de dicho pacto y el predominio sobre ellos, de un ordenamiento legal como el local; frente a la argumentación de la Compañía, subrayamos el año de la firma del contrato-1.946-, posterior en uno, al de la publicación de la Ley de Bases de Régimen Local, en base a la cual afirma que la cláusula citada tuvo en cuenta la existencia de unas cargas económicas locales, a las cuales tuvo que referirse implícitamente, aunque solo fuese porque estaban ya previstas en dicha Ley de Bases y el Estado es el menos señalase para "ignorar el Derecho", (que en ocasiones, es su derecho).

La sujeción de la Compañía, y por consiguiente, su "status" en lo que toca a las cont. especiales, se obliga a su pago, lo considero así:

"....el canon a satisfacer por la Compañía Telefónica Nacional de España, al Estado, aigo lo que aigo el contrato, no es en compensación de determinaciones tributarias, que por ello se considerara pagas sino que el mismo representa una aportación tipificada en la doctrina, y en los Presupuestos, como una fuente especial de ingresos para la Hacienda, con la calificación de ingresos de Derecho Privado (propiedades y derechos del Estado) o de economía privada (empresas de tráfico) o del llamado "seminio comercial" industrial, cuya razón de ser, en parte muy principal, obedece al monopolio concesional, y como su contrapartida, lo cual.. puede explicar la aplicación de ciertas exenciones, sobre todo, en materia impositiva total, pero no debe servir para considerar comprendidos cuantos impuestos, tasas, contribuciones, y arbitrios son imaginables, argumentación que aún se refuerza más si se tienen en cuenta las particulares motivos justificativos de las llamadas Contribuciones especiales, impuestos con ocasión de obras e instalaciones, productoras de unos beneficios o aumentos de valor, en bienes concretos o determinaciones de los administrados, lo que en lugar de esta particular "causa impositiva", surge de un fenómeno económico impulsado por los Ayuntamientos, centrados con la base de la aportación de la comunidad de interesados en tales obras, más que con las fuentes generales de la Hacienda municipal"

Frente a esta sentencia, como ejemplo de todo lo contrario, citaremos la del T.S. de 27 de octubre de 1.969, cuando se parte de concebir la potestad económica, y en su virtud, tributaria, de las Corporaciones locales, como "activa", frente a la correspondiente potestad honoraria del Estado, por lo cual, lo que este ha declarado, reconocida o considerado como exenta, no puede ser gravada ni sujeta al ejercicio de aquella otra potestad de las Corporaciones Locales (recogida en Praxis fiscal, tomo "Haciendas locales: Ingresos"):

"Las Corporaciones Locales no pueden colocarse ante la exención obrante en el convenio entre el Estado y la Compañía (Telefónica Nacional de España), como "terceros inmunes", a aquella, abrenque líncese en la declaración de sujeción fiscal que el art. 719, contiene, porque el Estado es el único poder impositivo propio y vinculante para sus súbditos, lo es también y al mismo tiempo, para las Corporaciones locales, de suerte que al quedar bilateralmente comprometidas en una concesión o en un contrato del tipo que tuvo a bien comprarse la hizo de sola colocarse en la imposibilidad legal de elegir otras implicativas de imposición o gravámenes en provecho propio que vinieran a pugnar con la exención contractual o concesional, otorgada a una determinada Compañía, sino también en la imposibilidad legal de delegar o dejar a legados su facultad de imposición a favor de las Corporaciones Locales, en los cuerpos de disposiciones legales o reglamentarias por las que se rigen estas.

No puede representar objeción de significación y trascendencia, lo que en este caso, se trata de una cont. especial por obras municipales. Los Ecos del Contrato entre el Estado y la Compañía.... tienen relevancia, en cuanto a los exenciones fiscales, lo mismo respecto de las contribuciones específicamente dichas, - generales o especiales- que de los impuestos, arbitrios o tasas, y en referencia a una exención impositiva o contributiva, a una exención estatal o local, con el espíritu, sin duda, de que todo

lo-genéricamente o específicamente-fiscal, quedará subsumido por todo lo apertado e ingresable anualmente, a .. título "compensación contractual o concesaria", por la Compañía al Estado".

El contraste entre una y otra sentencia, es tan grande, que aunque solo fuera por él, creemos que habría merecido el tratamiento separado del que estamos haciendo objeto a la C.T.N.E. Sabemos que son sentencias de distinto rango, al tratarse la primera de una Audiencia Territorial, y la segunda, del T.S., pero estimamos más justa la primera que la segunda, vinculada esta última a una acción muy particular de determinados contrastes del Estado, como si desconociera la misma técnica de los contratos administrativos, a los que se aplican remedios que implican a veces modificaciones sustanciales de su contenido; desde su perspectiva, un contrato se superpone a la misma ley local, que en su art. 719 formula la generalidad de la sujeción a determinados cargos económicos, y que era el que motivaba la solución opuesta, de la sentencia de la Audiencia Territorial. Sin embargo, es la sentencia del T.S. de 3 de noviembre de 1.972, la que continuará la corriente de la sentencia citada, del mismo Tribunal, pero colmamos cierta deficiencia que se puede observar en su argumentación, ya que si en la transcrita aparece exagerada la prevalencia que se hace de unas Bases de Contratos-que no por esto, dejan de ser partes e cláusulas de un contrato-, en esta de 1.972, se procurará calificarlas de más más solemne, apareciendo ya como "un pacto tributario", como si la Compañía tuviera el mismo rango soberano que el Estado, la otra parte contratantes (quizás nuestro Estado, se antepuso a la visión oscura de las empresas multinacionales, como "entre Estados soberanos", como nos recuerda Anthony Simpson, en su conocida estudio sobre la I.T.T.):

"...nos encontramos ante "un pacto tributario", en el que las exenciones o modificaciones fiscales, han sido acordadas como compensación de un canon liberatorio, mediante el cual, la Compañía beneficiaria de la exención subjetiva, viene obligada a abonar al Estado, los porcentajes de sus ingresos que explícitamente se consignan..."

Por proceder de tal alto órgano judicial, los efectos de estas sentencias se han multiplicado, en el sentido de que son aceptadas por bastantes resoluciones de los distintos T.E.A.P., como las de Málaga y Albacete en sus resoluciones de 31 de marzo de 1.965 y 31 de enero de 1.967, respectivamente, así como en la Sentencia de la Audiencia Territorial de Albacete, de 27 de enero de 1.967 (todas ellas citadas en nuestro trabajo sobre "la autonomía local y la interpretación de las exenciones tributarias totales". R.A.P. 72). A pesar de que la conclusión es siempre la misma, el T.S. en sus sentencias de conclusión similar, reforma o corrige algunos de sus argumentos, lo que revela en cierta medida, una especie de mayor convicción en cada supuesto que se le plantea; así en la de 12 de ju-

() Tras lo que exponemos en este lugar, lo hemos hecho objeto de un comentario mayor, dentro de nuestro comentario monográfico jurisprudencial al que se alude más adelante y que ya ha sido citado.

nie de 1.969 (recogida por Martín Sampere: *Iniciativas Locales*, pág. 671), en donde se nota cierta preocupación del T.S. por un planteamiento en cierto modo silogístico, que justifique casi mecánicamente la conclusión que extraer; es como si quisiera indicar que la misma lógica y sentido común, impone la conclusión-solución-decidida:

"En el caso en cuestión viene a tratarse: 1º por un lado, la pugna de una ley de carácter general-la de Régimen Local-, a preceptos de la misma-art. 719-en el que precisamente se establece una obligación-la de contribuir-y la advertencia de - que no se tenerse como obligación "siempre general", pero al mismo tiempo, como obligación general "en-centro del-las límites de la ley", con-enfrente de tal ley general y precepto generalizador-una disposición especial o particular, la gignis fides por el contrato entre el Estado y la compañía Telefónica, conteniendo éste un precepto o cláusula-la Base 29-, en donde el Estado, al hacer a la Compañía la concesión o al establecer con ella el pacto que habría de regir para tal servicio de índole nacional, le reconoce y otorga la exención general...; y por otro lado, se trata también de la incompatibilidad entre una disposición o acción de Derecho Administrativo fiscal, que declara aplicable en principio a todas las personas o vecinos la exacción municipal ya aludida, y una concesión, convención o pacto, un acuerdo jurídico, administrativo-contratual, referida a una persona jurídica, a la que directa y personalmente, afecta...

Es principio fundamental del Derecho, en la colisión entre unas disposiciones de tipo general y otras de objetivo especial, el de que aquellas han de ceder a éstas, de suerte que entre unas disposiciones como la de la Ley de Régimen Local, que prevé y preceptúa las cargas o gravámenes a establecer como aplicables-en términos generales-a todas las personas, cosas o actos que centre del mismo término municipal y concepto fiscal, cupiere tener por sujetos pasivos, sujetos o actos gravables, y una de carácter especial-personal incluso- como en el presente caso la del contrato, entre el Estado y la Compañía Telefónica, en que aquél, en uso de su soberana potestad, y por las razones de interés nacional que a su indiscutible juicio así le aconsejaban, releva de la aludida sujeción indiscriminada, en todas y en caso una de las Municipios del país, a una Compañía de ámbito nacional... la prelación es obvia.."

Resulta curioso comprobar como el T.S. concede el mismo valor formal al pacto solemnado del Estado con la Compañía, que a una ley como la de Régimen Local, ya que al calificarlos en el mismo plano, y hablar de las distintas obligaciones que de ellos emanan-general, de la ley; particular, del contrato-está implícitamente otorgando la misma validez formal a la ley, y al contrato, por lo que desde tal punto de vista, guarda su razonamiento cierta coherencia. Desde ésta ya no existe, creemos, es que al señalar, como señala muy bien, que la "obligación general" impuesta por la L.R.L., le es dentro de sus límites-de la misma ley-, tal generalidad decaiga frente a la Compañía, por cuanto la lógica pediría lo contrario: si el pacto tiene valor de ley, y la tiene entre sus partes, será ley, frente al Estado-y por tanto, la obligación particular de él derivada-será también exigible frente al Estado, pero no frente a las Corporaciones locales, las cuales tienen su ley. Además,

lo que aquí como en todas las sentencias anteriores, estaba en discusión era si la particularidad reconocida a la Compañía, se extendía también a una carga tan particular y sui generis como la de las "cont.especiales". Podría argüirse que solo la exención abarcaba a las cargas periódicas y específicamente tributarias, como impuestos, arbitrios y tasas locales, pero no tenía ni tiene por qué extenderse a unas cargas económicas tan peculiares como las cont.especiales que por no tener nada común con aquellas no tienen siquiera la nota de la periodicidad.

Exenciones reguladas al margen de la L.R.L.

Cumplimos así nuestra promesa de contemplar no solo las exenciones previstas en la L.R.L., sino aquellas otras incluidas en otros textos normativos, los cuales pueden expresarse muchas veces genéricamente, en una forma aparentemente comprensiva de todas las cargas económicas-estatales y locales-, o bien específicamente, aludiendo en particular, a las cont. especiales, si bien la primera fórmula es la más usual, la que suscita problemas difíciles de interpretación, ya que a diferencia de las restantes cargas económicas, las cont. especiales, son tan "sui generis" que cabe siempre mantener la duda sobre su inclusión en formulaciones de tal tipo. Entre los supuestos citables en este apartado, señalaremos:

a) Viviendas de protección oficial:

El Decreto-ley de 19 de noviembre de 1.948, aprobando el texto refundido regular de las viviendas protegidas para las clases medias, en su artº.7, al aludir a las inmuebles construidas de conformidad con dicho Decreto-ley, añade que disfrutaron de una exención "...por los impuestos municipales sobre el incremento de valor de los terrenos, destinados al mismo fin; licencia y arbitrios municipales que gravan la construcción y reforma del inmueble...", durante 20 años.

El Decreto-ley de 27 de noviembre de 1.953, que prorroga el anterior, declara en su art.3, que:

"...las reducciones tributarias a que hace mención el ap.a), del artº 7 del citado Decreto-ley, se hacen extensivas a la primera enajenación, a título oneroso, de los inmuebles, siempre que se lleve a efecto, dentro de los seis años siguientes a la fecha de concesión de la licencia municipal, y en su efecto, a la tira de cuerdas.

Asimismo, las bonificaciones de licencias de arbitrios municipales, a que se contrae el propio apartado, comprenden tanto los impuestos como las tasas, y en general, cualquiera exacción municipal o provincial durante veinte años, a contar desde el día en que se termine la construcción del inmueble".

Obsérvese cómo técnica tan efectiva como la de los decretos legislativos se utiliza con reiteración, por una segunda vez, en apariencia puramente interpretativo, pero ampliando con demasiada el supuesto previsto en el primero, por cuanto ya no es únicamente la construcción y reforma-que en el fondo, es otro caso de manifestación constructiva-, sino también la primera transmisión, sino además porque lo que evidentemente aquí no estaba claro, se extiende ya con total retundencia a "cualquiera exacción municipal y provincial", lo que tiene un interés sobrecañado, por cuanto el primer Decreto-ley estatuye en un campo nuevo y casi virginal, no así el segundo, que al competirilizar su existencia con una Ley de Régimen Local, ya en vigor, incide en su mecanismo de aplicación sobre el previsto en dicha norma legal. La fórmula es de las que es preciso conservar in mente, es-a que con el tiempo se convertirá en una especie de "cláusula de estilo"

con la que el legislador estatal demostrará los límites--o más bien, la falta de ellos--respecto a la generosa concesión de privilegios económicos, para determinadas actividades. Es por esto por lo que conviene insistir en el significado de la misma; frente al primero de los Decretos-leyes citados, que enumera individualizadamente las distintas cargas económicas, de las que la actividad mercantil de construcción de viviendas de protección oficial, se verán liberadas, en un intento de repase de una normativa local representada por la Ley de Bases, el segundo de ellos, incidirá con plena conciencia en un crecimiento positivo que acaba de entrar en vigor y que si embargo, desconoció tanto la existencia del anterior Decreto-ley, como de sus previsiones. Aunque los textos normativos no pueden interpretarse en base a supuestos conflictos psicológicos, como las conductas individuales, cabría no obstante hacer alguna reducción, en base, por una parte, a que la L.R.L. se refiere hasta donde es posible, la autonomía de las Corporaciones Locales, tanto a más, en su aspecto económico-financiero, por lo que elimina y restringe las causas de exención; en cambio, dicho Decreto-ley, cuya procedencia estatal hay que tener en cuenta, interviene en escena cuando esta no ha acabado--recordemos que la exención del D.Ley de 1948, era por 20 años, y apenas son los cinco, los transcurridos--para ampliar no solo el supuesto material sino además, el ámbito de alcance de las reducciones, extensible repetidas, a "cualesquiera exacciones municipales o provinciales", cuando tales exacciones ya estaban previstas de un modo fijo, por ley. Es un intento consciente y deliberado del legislador estatal de eliminar las mismas ingerencias locales que había previamente previsto, demostrando la escasa por no decir nula eficacia protectora de un crecimiento local que más tiene que hacer ante una autoridad central, por mucha ley que tenga encima. Sin embargo, como veremos, este legislador central no parece quedarse tranquilo, considerando la peculiaridad de nuestras cont. especiales, ya que resulta problemática, incluso por la misma generalidad y vaguedad de, la fórmula citada, si en ella se insertaban tales contribuciones especiales.

A tal fin, la ley de 15 de junio de 1.954--es sorprendente la rapidez de actuación legislativa en este campo, sucediéndose las normas que no ya solo alcanzan sus límites de duración temporal, sino que ni siquiera son apenas estrechas--hereda las anteriores Decretos-leyes, por cuanto entre otros fines persegue "...conceder una mayor amplitud y alcance a las beneficios de orden fiscal, otorgados a los constructores de viviendas de renta limitada". Para cumplir tal objetivo, en su art. 10 sobre "exenciones y bonificaciones tributarias", se comienza la enumeración, que culmina en el art. 13, con un texto en el que para que no existan dudas, se incluye una específica referencia a las cont. especiales, y con lo que el supuesto de partida--ampliar y aumentar el cúmulo de beneficios hasta entonces otorgados--se llena:

"Las viviendas de renta limitada gozarán, durante un plazo de 20 años, de una reducción equivalente al 90%, del importe de toda contribución, impuesto, arbitrio, derecho o tasa en cualquier otro gravamen, ya sea del Estado, Diputaciones, Cabildos Insulares, o Ayuntamientos, incluso aquellos que gravan los materiales de construcción o la ejecución misma de las obras. Se exceptúan de esta bonificación, las contribuciones especiales que los Ayuntamientos pudiesen establecer como consecuencia de la realización de obras y servicios de urbanización".

Este precepto confirma nuestro aserto, por la vía de reiterar la misma peculiaridad y particularidad de las cont. especiales, lo que se constata de manera sobresaliente, por cuanto la exención inmediatamente anterior sería universal y de hecho lo es, en sí misma, al abarcar a todas las cargas económicas que va detallando, pertenezcan a cualquier ente público territorial. Tanto por esto, como por su misma enunciación, la exclusión relativa a las cont. especiales tiene su plena sentida, mucho más si seguidamente citamos el pár. 2º, del anterior precepto:

"La bonificación establecida en el párrafo anterior, se aplicará también el arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos, en las transmisiones que de estos se realicen con destino a la construcción de viviendas de renta limitada".

Esta previsión legal además tiene un sentido interpretativo de los anteriores Decretos-leyes, ya que la exclusión de las cont. especiales respecto al beneficio económico que en ella se aclimita, podría tener efectos retrospectivos en aras al significado de las similares cláusulas incluidas en tales textos de 1.948 y 1.953, ya que si el legislador en 1954 declaró de modo tajante que el beneficio no se extendía a las cont. especiales, era evidente que la misma razón de ser, en base a la particularidad de las cont. especiales, era predecible de las fórmulas anteriores. El T.S. no lo entendió así, y a pesar de tener pues en cierto modo la interpretación auténtica del propio legislador, se adhiere a un falso literalismo, menospreciando, no solo de la autonomía local, sino de lo que es más grave, de su capacidad económica, declarada en la S. de 14 de junio de 1.963 (sentencia que no es aislada) que en virtud de los fines sociales perseguidos por los mencionados Decretos-leyes, la falta de exclusión expresa, a como hace esta ley de 1.954, significa que entre los beneficios concedidos figuraba el relativo a las cont. especiales (sentencia recogida en la obra tantas veces citada, de Agúndez, Mateo y Sáinz de Robles, pág. 1.776). El T.S. para ello, ha de las siguientes consideraciones:

1º que el Distributivo no responde a esquemas doctrinarios rigurosos, pues "...el sistema de imposición no responde siempre a puros conceptos científicos, como a cambiantes circunstancias que determinan al legislador, o dar más o menos relevancia tributaria, a ciertos hechos y situaciones".

2ª) el T.S. utiliza el sentido amplio del término "exacciones" y la inclusión en el mismo, por el propio legislador, local, de las cont. especiales (Estatuto Municipal, Ley de Régimen Local, que las enumera entre las exacciones que pueden imponer las entidades locales y Ayuntamientos, en sus arts. 429, 4ª: "Las exacciones municipales..." y 434: "Las exacciones municipales serán: a) derechos y tasas per...; b) contribuciones especiales...; c) arbitrios con fines no fiscales...")

3ª) Argumentación a sensu contrario: si el legislador expresamente en 1.954, declara que las cont. especiales estaban excluidas del beneficio, significa que hasta tal fecha, estaban "incluidas", interpretando así del modo más favorable al presunto beneficiario o destinatario de la norma, en una corriente hermenéutica que tanto aproxima la norma tributaria, a la penal.

4ª) Alude, para su mayor consistencia, a las siguientes sentencias, del mismo Alto Tribunal: de 30 de septiembre de 1960, 24 de junio de 1.961 y 30 de octubre de 1.962, a que inmediatamente nos referiremos.

Todos estos argumentos, recogidos en el lenguaje jurisprudencial de esta sentencia, aparecen bajo las siguientes palabras:

"Tal argumentación (se refiere a la del Ayuntamiento, que luego citaremos) parte del supuesto no aceptable para gran parte de la doctrina, de atribuir a estas contribuciones (especiales), una naturaleza distinta a las demás exacciones, (rechazando) el que se esté en presencia de un tertium genus, distinto de los impuestos y tasas, y acepta que se trata de una simple variedad de las exacciones, con diferencias subjetivas y formales que no tienen relevancia suficiente para constituir una entidad autónoma".

"Que este concepto se funda en que la naturaleza del presupuesto no es distinta en ellas que en las demás exacciones porque en unas y otras, está constituida por una situación de hecho afectante a una persona obligada al pago, en la esfera de una actividad imponible - en este caso, la de propietario afectado por las mejoras - idóneas para el nacimiento de una obligación tributaria por el especial beneficio recibido, que constituye el "fundamento" del impuesto y su justificación, pero no su "naturaleza".

La sentencia (recogida en el Rep. Jur. Ar. 2.736/63) tenía el supuesto de hecho, en la liquidación girada por el Ayuntamiento de Madrid, a una inmobiliaria constructora de viviendas de protección oficial, que se oponía a su pago, alegando hallarse acogida al régimen de beneficios previsto en el citado Decreto-ley de 1.948, estimando que solo se consideraba obligado al pago del 10%, de cualquier exacción local, lo que se rechazó en la vía administrativa por el Ayuntamiento, en base a la argumentación a que alude el párrafo transcrito de la sentencia, concretada en la peculiaridad de la cont. especial como carga económica, y frente a las restantes cargas económicas del mismo ente público:

"Estas contribuciones son algo "sui generis", obedientes a un principio de justicia distributiva, en virtud del cual,

aquellas personas que reciben una mejora determinada, debiendo cooperar proporcionalmente en el gasto que llevan a cabo, circunstancias que les despoja de todo carácter fiscal... por lo cual no puede incluirse entre las exenciones cuya beneficencia preveía..."

Resulta curioso el recurso a la doctrina, ya que si una "gran parte" de ella, sirve para fundamentar la solución buscada y propuesta por la sentencia, otra parte, sirve para justificar la postura contraria, por lo que al fin, no sabemos si esta postura doctrinal es la que en definitiva vale para que el T.S. dicte la sentencia que nos ofrece, o si a ella se acumulan consideraciones de política social, o las que alude la sentencia que cita, de 30 de septiembre de 1.960 (Rep. Jur. Ar. 3.102), en la que se examinó la liquidación en concepto de cent. especiales, girada por el Ayuntamiento de Barcelona, a una inmobiliaria propietaria de viviendas de Renta Limitada, contra la que reclama en vía económica-administrativa, la aplicación de la reducción del 90% "a todos los impuestos y arbitrios municipales", fallando a favor de esta solicitud, el correspondiente T.E.A.P., contra la que interpone el Ayuntamiento el recurso contencioso-administrativo. La sentencia del T.S. (ponente, Sr. Becerril) insiste en los argumentos de política social como las justificativas de una interpretación extensiva del beneficio económico previsto en la legislación de viviendas de protección oficial de renta limitada:-

"...ya que la interpretación restrictiva sería contraria al espíritu de política social y estatal de construir viviendas y resolver la crisis, por lo que aquella (tal interpretación restrictiva) no puede prevalecer, puesto que pugna con los principios generales del DA Administrativo, en cuanto la Ley ha de aplicarse según sus palabras (sin distinguir cuando no distingue)..."

Tras referirse, a su vez, a las Ss. de 24 de octubre de 1.955 y II de diciembre de 1.956, recuerda que el Decreto-ley de 27 de noviembre de 1.953, "refundiendo la ley de viviendas benificables, sentó la norma interpretativa, debiendo entenderse que las reducciones tributarias, a que alude, comprenden la beneficencia... de arbitrios municipales a que se contrae el ap. 4, del art. 7, o sea, a tasas y otras exenciones que puedan otorgarse, ya que es necesario aplicar el sentido literal de las palabras ..." concluyendo por afirmar la necesidad de:

"...coger la interpretación de la ley de 1.953 y de la Orden conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, de 10 de julio de 1.954, ... así como la de aquella otra sentencia de 24 de octubre de 1.955, (que) estimo aceptadas a efectos discursivos, la denominación genérica de arbitrios, para todos los tributos municipales, como hacía la vieja ley municipal de 1.877, en el sentido de que las reducciones tributarias a que hace referencia comprenden las beneficencias ... de arbitrios municipales, y en general, de cualquier exención municipal

y provinciales, a contar desde el día en que termine la construcción del inmueble".

Todas estas sentencias (al igual que la de 24 de junio de 1.961, que no reproducimos, por aburrir en los mismos argumentos, tal como puede comprobarse en su transcripción en el Rep. Jur. Ar. 2.489/61) prácticamente declaran derogado el art. 52 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, que tan vigente se estima, por el contrario, cuando es la legislación estatal la que está en entredicho, lo que confirma el escaso fayer proteccionista que merece en todas las esferas, la autonomía local, escaso fayer que se deduce no solo de esta interpretación ampliamente favorable a los intereses particulares, en contra de los locales y públicos, sino que contra de una legislación local que precisamente por ser de beneficios económicos y en base a una norma de interpretación general en tal ámbito, como es la inserta en dicho art. 52, debería merecer más correcciones que la simplista de aplicar un principio general como es el que sitan estas sentencias, de allí donde la ley no distingue, el juez ni el intérprete, deben distinguir. La crítica es aún mayor, cuando esas consideraciones de política social, que obedecen a la más pura coyuntura, son traídas a cuenta por el mismo Tribunal en base a una simple O.M. conjunta, cuya atrevida interpretación extensiva de beneficio económico reconocida (todas las viviendas de protección oficial, a partir de la fecha de la terminación de su construcción, gozarían de una bonificación del 90% "sobre toda clase de exacciones municipales, entre las cuales se encuentran comprendidas a tener del art. 434 de la L.R.L., de 24 de junio de 1.955, las contribuciones especiales") se consolida a través de la vía jurisprudencial ofrecida por estas Sentencias (obsérvese la proximidad temporal de esta O.M. conjunta, con la del T.R. de la L.R.L.) ha de subrayar cómo el T.S. se atiene a cierto inmovilismo de los motivos puramente coyunturales que justificaran la actuación del administrador público, en un momento determinado, fijando cada régimen, en la concreta fecha de su aparición, cuando si el mismo legislador, con fecha posterior, hace una aclaración que elimina las dudas anteriores - ley de 1.954, excluyendo de los beneficios la esfera propia de las cont. especiales -, tal interpretación puede muy bien asegurarse por nuestro T.S., ya que era evidente que entonces valía por su base, su habitual referencia al principio "de no distinguir, allí donde la ley no distingue".

Esta corriente interpretativa es más de subrayar cuando resulta evidente el matiz interpretativo de la Ley de 1.954, que excluyendo del alcance del beneficio, a las cont. especiales, revelaba un propósito resolutorio de todas las dudas hasta entonces mantenidas, por encima y más allá de todas las exégesis más o menos oficiales efectuadas (la Ley es de 15 de julio de 1.954, y la O.M. conjunta, que hace una de tales exégesis, es de apenas cinco años antes - 10 del mismo mes y año -, lo que senala a las claras la intención revisora de la ley, frente a una tendencia contraria anterior).

El fin derogatorio de esta Ley de 1.954, frente al previsto por las mencionadas Decretos leyes de 1.948 y 1.953, es claro, en función de su disposición final, donde se les cita expresamente entre "las disposiciones anteriores" que queden derogadas, no aludiendo a la O.M. conjunta, dado su rango normativo. No obstante, la Disposición transitoria 2ª, de esta ley de 1.954, establecía:

"Las solicitudes aprobadas con anterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley, al amparo de lo dispuesto en... los Decretos leyes de 1.948 y 1.953, continuarán rigiéndose por dichas disposiciones especiales".

A pesar de esto, creemos que en nada perjudica para una interpretación más extensiva y favorable a las Corporaciones locales, y al mismo sentido o enfoque conceptual que debía darse en este campo, a las cont. especiales, dado que la presunta o temida vigencia a posteriori de la entrada en vigor de una ley, nada significa para que en aquella seciera determinado alcance el régimen de beneficios en él previsto, cuando parece obvio que el mismo es delimitado por la interpretación auténtica que la ley de 1.954, representa.

Interpretación claramente contradictoria con la que el mismo T.S. dará en otras ocasiones, incluso en este mismo ámbito de la Ley de viviendas de renta limitada, de 15 de julio de 1.954, y que traemos a mención, para mostrar de la tremenda confusión conceptual en que nuestros máximos jueces se mueven al enfocar las cont. especiales: así la sentencia de 7 de julio de 1.970 (Ar. 3.395), donde se distingue el uso que el legislador o la norma, hace de los distintos términos-impuestos, arbitrios o tasa-, para derivar una interpretación totalmente distinta de la anterior, dado que si el término empleado es el de "impuestos" es evidente que no puede extenderse el beneficio o exención por el otorgado, a esas otras categorías autónomas, como las tasas y las cont. especiales, "al amparo del art. 26 de la Ley General Tributaria y 434 de la L.R.L.", rechazando la alegación particular que consideraba a tal separación o distinción, obra de la primera de estas leyes, "ya que con anterioridad a ella, el uso de los términos-tributo, impuesto, arbitrio, contribución, derecho, tasa-etc-era promiscuo...", argumento rechazado, como se ve por el T.S., por cuanto la ley de la que dicho particular pretendía extraer la exención por cont. especiales, como es la de viviendas de renta limitada de 15 de julio de 1.954, es posterior a la de Régimen Local, en cuyo art. 434 se distinguen nítidamente las categorías tributarias aludidas, insistiendo a continuación en el carácter "especial" de las cont. especiales y por tanto, en la imposibilidad de entender incluidas dichas contribuciones en los términos "contribuciones" o "arbitrios". Argumentación sumamente curiosa en comparación con las sentencias vistas, y que revela la capoturalidad en que se mueve nuestro T.S. respecto del tema que nos ocupa, cuando en el fondo, el caso enjuiciado es el mismo: la peculiaridad de las cont. especiales y la repercusión que sobre ellas, pueden tener los regímenes de favor previstos de modo general y genérico.

Sendas resoluciones del T.E.A.P. de Barcelona, de 29 de enero y 2 de julio de 1.969, puntualizan el alcance de las exenciones por exacciones municipales, de este régimen de viviendas de protección oficial o de renta limitada. Aunque no contemplan única y exclusivamente a las cont. especiales, su interés radica en la precisión del ámbito o zona de actuación de la exención genérica que estamos examinando, y por tanto, en un afán de circunscribir la aplicación material de la misma; en la primera de ellas, se declara:

"taichas bonificaciones (por viviendas protegidas) solamente son aplicables a las exacciones locales que afecten a la construcción y reforma de los inmuebles, o directamente a estas últimas, por tener la finalidad de fomentar la construcción de viviendas, sin que sea procedente su aplicación a las exacciones que se imponden por razón de supuestos o servicios ajenos a las propias fincas beneficiadas, sino en consideración a las personas que las solicitan o a las que se preste el servicio determinante de la exacción".

Y la segunda, abunda en los mismos extremos, si bien con la particularidad, de recordar como esta anterior, el fin primordial que con la exención se persigue, por lo que si éste es la construcción de los inmuebles y su reforma, lógicamente no puede abarcar aquellas cargas o tasas, y por consiguiente, a aquellas cont. especiales, que nada tienen que ver con él; la resolución podríamos calificarla de "analítica" y "disecionadora", porque aún dentro de los supuestos tradicionalmente admitidos incluidos en la formulación de la citada exención, penetra para separar y por tanto excluir a los que no obedecen a tan concreto fin:

"si bien la bonificación es aplicable a la tasa municipal de alcantarillado, no lo será respecto de la de la recogida de basuras, puesto que con la primera se remuneran servicios dirigidos al inmueble, cosa que no ocurre con las segundas, en donde los servicios se prestan no a las viviendas, sino a los ocupantes de las mismas, directamente, procediendo por lo expuesto, de acuerdo con la normativa contenida en los arts. 435 y sgs. de la L.R.L., en relación a la legislación reguladora de las viviendas bonificables..."

En medio de la jurisprudencia judicial, citada, de nuestra T.S. tan comprensiva, generosa y escasamente matizada, la mención de estas dos resoluciones resulta reconfortante, ya que frente a una extensión ilimitada que en aras de una afectuosa comprensión de los mismos términos legales, hace entender un uso inmoderado de los criterios interpretativos, para escavar casi hasta su raíz, el mismo sentido finalístico que tiene todo régimen de privilegio y por tanto, toda excepción frente a la normativa común. Frente a ella, estas resoluciones no solo delimitan el supuesto típico de la cont. especial, por exclusión, sino incluso el directamente afectado, de las tasas, por lo que puede decirse, que conforme a su punto de vista, si algunas de estas no entran en la exención, menos entrarán las cont. especiales, que nada en común tienen con las tasas.

Con la dicha, no se significa que en este plano de lo económico-administrativo exista uniformidad de interpretaciones, ya que frente a las resoluciones citadas, cabría aludir a la del T.E.A.P. de Valencia, de 21 de julio de 1.970, en la que literalmente se afirma lo siguiente:

"...si bien a partir de la ley de 15 de julio de 1.954, que anula la bonificación (por cont. especiales) a que la reclamación se refiere, no es posible limitar, con un criterio restrictivo, el privilegio concesivo, a las licencias y arbitrios que gravan la construcción, reforma y uso del inmueble, aún cuando en las leyes de creación, no se haya hecho mención expresa de la cont. especial, pues ello sería contradecir el deseo del legislador en las disposiciones citadas cuyo objetivo social, lucha contra el paro y alivio del problema de la vivienda, quedaría en otro caso perturbado..."

Frente a la cual, podría argüirse la del T.E.A.P. de Sevilla, de 27 de mayo de 1.964, en la que en relación a la bonificación solicitada por la empresa propietaria de un colegio de interés social, con base en la normativa de viviendas de protección oficial, con beneficios extensibles a dichas instituciones, merced a un Decreto de 1.955, se advertía que al ser extensibles, los beneficios se precisan con el mismo alcance que tienen en la ley de 15 de julio de 1.954. La reclamación se apoyaba en una tentativa de extender la aplicación a las cont. especiales, frente a lo que el T.E.A.P. alega que la bonificación estaba prevista para la construcción y por tanto para el fomento de las construcciones, pero no para beneficiar algo ya existente; recuerda asimismo que el Decreto de 15 de marzo de 1.955, que desarrolla la ley de 1.954 habla, por una parte, de "arbitrios", "término que según tradicional jurisprudencia, ni incluye las tasas, ni menos aún, las contribuciones especiales", y por otra, de "impuestos" municipales, que claramente excluye a las cont. especiales.

En síntesis, junto a resoluciones acertadas, también en esta vía, nos encontramos alguna que otra resolución, acertada, en cuanto hace una interpretación amplia de los supuestos incluidos en la exención. El manejo parafiscal que el T.S. hace del principio interpretativo de la falta de distinción legal, no es aquí reflejado, aunque ello no quiere decir, que en el fondo se emplee, porque es obvio que aún si en una legislación de matiz social y en busca de muy concretas satisfacciones, los beneficios previstos para ella van surgiendo alrededor de unas concretas fechas, entre de las cuales aparece la ley de 1.954, que excluye expresamente la aplicación de la exención a las cont. especiales, queriendo decir con ello, que si por un lado, tales contribuciones no podían entenderse subsumidas en los términos legales-impuestos, tributos o arbitrios-, esto se confirmaba con la exclusión expresa de la mencionada ley, por lo que aún sin citar el argumento "ubi lex non distinguit, hancus non distinguere", en esencia se está utilizando, con el agravante de que se está distinguiendo, aunque no se quiere reconocer.

En este panorama, contradictorio y confuso, viene a iniciar, imponiendo orden y claridad, la legislación relativa a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, en cuyas leyes se incluyen sendos preceptos relativos a la generalidad de la carga de las cont. especiales, y en su consecuencia, a la defensa y superposición del arrendamiento local previstos para tales ciudades, y por remisión, el de la L.R.L. sobre cualquier otro especial, y por supuesto, para el de estas viviendas de protección oficial; tanto el art. 90 como el 65, de las leyes de Madrid y Barcelona, respectivamente, vienen a coincidir cuando disponen:

"Las cont. especiales... serán de aplicación a todas las obras de urbanización, comprendiéndose por tales, los conceptos del art. 469 de la L.R.L.... extendiéndose incluso a las fincas sujetas a legislaciones especiales, sin que haya lugar a las exenciones o bonificaciones que las dispuestas en el art. 468 de la L.R.L."

En virtud de este tajante y claro precepto, la jurisprudencia del T.S. se ha visto obligada a poner coto a sus elucubraciones ininterpretativas, aunque extrañamente como veremos en la siguiente sentencia, se atreve a recensar "sus tiempos pasados", como las diferencias de estos regímenes frente al común, comprobándose una vez más que nuestros jueces necesitan siempre la apoyatura de una norma, para la aceptación de sus decisiones, quedando en su ausencia, refugiados en las cónsecas posturas de las interpretaciones amplias, extensivas, y analógicas, aún en campos en que como el de las cargas económicas, ninguna de tales interpretaciones es más contraria a su naturaleza. La sentencia es de 16 de diciembre de 1.972 (creemos que es la última y más reciente que hay sobre el particular), y se recoge en el Rep. Jur. Aranzaci, tomo el nº marginal 5135. El supuesto de hecho era la liquidación girada por el Ayuntamiento de Madrid, al Instituto Nacional de la Vivienda, dependiente del Ministerio de la Vivienda, por unas viviendas de su propiedad, y que se habían construido al amparo de una de las primeras leyes en esta materia, de 1.939 (sustancialmente reiterada por los Decretos leyes tantas veces mencionados). Digamos que el recurso económico-administrativo interpuesto por la Delegación en Madrid, al referido Instituto, ante el T.E.A.P., fué desestimado; que la resolución de este Tribunal, fué declarada lesiva y así recurrida por el Consejo de Ministros, y en cuya virtud, se interpuso por la Abogacía del Estado, recurso contencioso-administrativo, instando la nulidad "de las contribuciones impuestas por el Ayuntamiento de Madrid", recurso que fué desestimado, como asimismo lo fué el que en apelación, se interpuso ante el T.S., cuya Sala 3ª hace suyos algunos de los considerandos de la sentencia apelada, entre los que figuran los siguientes, que transcribimos, por cuanto, confirman las anteriores sentencias, desde el plano de la legislación local común, mientras que el otro, muestra las diferencias frente a la misma, de la legislación especial:

"Que aunque la ley de 15 de julio de 1.954, que viene a sustituir el régimen de vivencias protegidas por el de renta limitada, excluye de las bonificaciones fiscales precedentes las que se derivan de las cont. especiales establecidas por los Ayuntamientos como consecuencia de la realización de obras y servicios de urbanización, expresamente en su disposición final, la ley de 19 de abril de 1.939, este precepto derogatorio y aquellas otras que reducen el ámbito de protección de dicha ley de 1.939, no pueden entenderse que alcancen a la situación que venían disfrutando las vivencias cuestionadas, toda vez que la propia ley de 1.954 se cuida de poner a salvo no solo el régimen de las vivencias protegidas, sino incluso el de los "proyectos" de las mismas..."

Con lo que el T.S. está aludiendo a la disposición transitoria ya mencionada, que respeta y conserva el régimen sustituido para las meras solicitudes que se hubiesen acogido a las disposiciones precedentes, con lo que se ve cómo este tribunal insiste en su interpretación tradicional: el régimen previsto en tales disposiciones de favor y privilegio, alcanzaba hasta las cont. especiales, aunque seguidas sin comprender por qué aún estancase la exención como ya vimos en las términos más generales formuladas, debía y tenía que abarcar, a la fuerza, a las cont. especiales, pero así lo sigue sosteniendo en esta sentencia. Pero a continuación puntualiza la repercusión que sobre tal cuadro, representa la introducción de la legislación relativa a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona:

"que así como la situación fiscal que al amparo de la Ley de 1.939, venían gozando las vivencias protegidas, no sufre alteración alguna, por obra de la Ley de 15 de julio de 1.954... la confrontación de aquella ley con la especial de Madrid, ...postula por el término del privilegio fiscal otorgado. Porque en efecto ahora se está ante una norma con rango de ley cuyo art. 90, 2, expresamente establece que la imposición de cont. especiales alcanzará... incluso a las fincas sujetas a legislaciones especiales... expresiones que suponen referencias a la Capital, la apertura de un nuevo período legislativo, en la materia de cont. especiales, incompatible, con la privilegiada situación precedente, emanada de una Ley, cuya eficacia queda atenuada por la fuerza de la soberanía fiscal del Estado, plasmada en otra ley posterior cuya voluntad derogatoria es patente..."

Conviene observar, a manera de inciso, que el rango normativo era predicable con la misma intensidad, de la ley de 1.954; que tan evidente era el mandato y cesce de esta ley, en orden a la aplicación de las cont. especiales, como puede serlo el que se contiene en las leyes de Madrid y Barcelona (aunque formuladas desde ángulo distintos: en estas, desde el positivo, de sujeción a las mismas, de todas las privilegiadas en otros ámbitos, y desde el negativo, en la ley de 1.954, pero coincidente en ambas manifestaciones, sosteniendo la mayor generalidad aplicativa de las cont. especiales, y en contra del mayor número de excepciones a tal aplicación. Es por esto, por lo que el argumento del anterior consideramos se revela capcioso, cuando muy poca novedad representa la Ley de Madrid, por lo que toda a nues-

tra materia, en relación con la Ley de 1.954). La conclusión que saca el Tribunal es la de desestimar la pretensión de la Administración Pública, representada por el Abogado del Estado, por entender:

"que el razonamiento, precedente conduce a la desestimación del recurso interpuesto por la Administración General del Estado...cuya pretensión de supervivencia en Madrid, de las bonificaciones fiscales previstas en materia de cont.especiales concedidas por la ley de 1.939..., no solo es contraria...a la fuerza derogatoria de una norma expresa de la Ley Especial y al principio de la prevalencia de la ley posterior sobre la anterior cuando no se ofrece la adecuada interpretación que armonice los textos de ambas, sino que tampoco cuenta con una interpretación jurisprudencial favorable..."

Interpretación jurisprudencial favorable que no es otra que el mantenimiento de la amplitud en el beneficio disfrutado, con incidencia en el campo de las cont.especiales, y por tanto, con prevalencia, como hemos visto, de la ley de 1.939, y de los Decretos leyes de 1.948 y 1.953, sobre la para nosotros también derogación expresa de la Ley de 1.954. De hecho, esta sentencia es tan paradjica como las anteriores, por cuanto, ahora se extrae una conclusión que va, contra la que el mismo Tribunal había venido manteniendo reiteradamente, incluso con un mayor agravante: ya que puede ser y de hecho el supuesto enjuiciado era un ejemplo, que la situación discutida había nacido al amparo de una normativa que el Tribunal ha estimado prevalente frente a otra normativa derogatoria (ley de 1.964) y que ahora, sin saber por qué, se deroga por una norma del mismo rango (otra ley) con ámbito territorial sin embargo mucho más limitado (ya que comprende sólo el término municipal de la Capital de España), por lo que sin saber por qué, se establece una discriminación en la esfera de beneficios: mientras que los demás, enclavados en cualquier parte del territorio nacional, disfrutaban de la interpretación amplia de nuestro más alto Tribunal, sobre el alcance del beneficio económica en materia de cargas económicas, incluidas las cont.especiales, por la construcción e disfrute de viviendas protegidas o de renta limitada, los mismos beneficiarios y propietarios de tales viviendas, verán disminuidos sus beneficios, por el simple hecho de estar residenciados y localizados en la Capital de España, y esto con efectos retroactivos, es decir que si ellas se acogieran a un régimen que era territorialmente uniforme e igual para todos, por circunstancias tan ajenas como las de la aparición de un nuevo régimen local para Madrid (véase lo mismo para Barcelona), se encuentran que los beneficios que eran iguales para todos y con una duración también igual -20 años-, ahora para los residentes en Madrid, se encuentran reducidos tanto en su cuantía, como en su duración. Interpretación que viene a cerrar un camino, con la misma ligereza y despreocupación sobre sus consecuencias, como cuando se abrió.

Pactos de no sujeción.

El hecho de ser la cont.especial una forma de colaboración o cooperación a una obra pública, admite mejor que ninguna otra, la posibilidad de una sustitución o alternativa. Desde el punto de vista práctico, estos pactos, con un contenido determinado, tendrían a realizar tal posibilidad, pero con unas notas particulares, ya que a diferencia de la posible sustitución a configurar una vez que la cont.especial haya surgido - el pago es ya exigible y únicamente lo que se plantea es si cabe algún procedimiento para reemplazar la entrega del metálico, por otra forma -, es el presunto y futuro obligado el que ofrece una determinada colaboración - generalmente en forma de cesión de terrenos -, para verse liberado de cualquier obligación contributiva. No entramos en la legalidad de tales pactos y si solo en cambio en su realidad; como tampoco entramos en si aquella legalidad está condicionada en función del mismo contenido que cada pacto de no sujeción pueda revestir, aunque en sentido amplio, y por el simple dato de venir formulado como tal pacto, cualquiera que sea su modalidad o contenido, en todas sus hipotéticas manifestaciones, se presentará el rasgo común de cierta bilateralidad, que desde el lado particular, se simboliza en la cesión de un terreno, y desde el público o municipal, en la renuncia del ejercicio de su potestad de exigir en el momento adecuado, la correspondiente obligación o colaboración, o más bien, el reconocimiento de una compensación anticipada con dicha obligación, merced a la cesión aprobada.

Más o menos en estos límites se mueve la sentencia del T.S. de 3 de junio de 1.971 (ya cit. en otro lugar: Ar. 2995) donde se contempla un caso de estos pactos, en donde las partes estaban representadas por la Renfe y un Ayuntamiento, respectivamente:

"Que frente a todo lo dicho, en realidad lo que aduce la Renfe, desde un principio, en la reclamación que ante el Ayuntamiento hizo... como en lo económico-administrativo, como así mismo en este recurso contencioso-administrativo, es una supuesta no sujeción que hace devenir al parecer no de la normativa legal específicamente reguladora de la exacción municipal en cuestión, sino de las condiciones consignadas en la escritura de cesión gratuita del camino de acceso a la Estación de Cercedilla, que ha sido objeto de las obras, otorgada por ella como cedente al Ayuntamiento, en 20 de agosto de 1.915, con lo que por el alcance más lato del concepto de sujeción, que presupone la inexistencia del hecho imponible, sitúa la cuestión por así decirlo, en estudio antecesor que descarta en principio el transcurso tratamiento legal de la supuesta exacción; más de ninguna manera, puede desprenderse la no sujeción que propugna el compromiso

que contraja el Ayuntamiento, de tener siempre y a su costa, en perfecto estado de conservación, y de alumbrado, el camino por las siguientes razones: 1.º porque a estos efectos, dicho compromiso ni hace obligación municipal alguna a la Corporación, a quien le incumbe e incumbe la de referencia, no en virtud de tal expresión, recogida en la escritura, sino por su propia legalidad específica ni tampoco puede menar las facultades de la Corporación, para percibir una exacción como la de contribuciones especiales que juega en función del beneficio o del aumento de valor—si concurren las condiciones legales—que reportan a los inmuebles linderos al camino, unas obras que mejoren considerablemente éste; segundo, porque aunque se partiese hipotéticamente de que, contra toda lógica, la expresión quisiera reflejar una renuncia, ésta no abarcaría a las exacciones de creación posterior, como es esta de contribuciones especiales, establecidas por el Real Decreto de 31 de diciembre de 1.917; y tercero, porque aunque así fuera, no deben olvidarse las dificultades que presenta, el aceptar sin más, la posibilidad de convenir una Corporación municipal la no imposición de exacciones—menos aún futuras—que pugna con el principio que sienta el ap.º) del art. 719 de la ley de Régimen Local.

El T.S. baraja con argumentos de muy desigual valor ya que la referencia a las fechas del pacto o compromiso y a las de entrada en vigor de las cont. especiales, puede tener el mismo sentido, que la hipótesis contraria: un pacto de no sujeción, por una cesión para unas cont. especiales, que si no han surgido, serán futuras, concisión de futuras que tienen, ya porque en este caso, existe una normativa que las prevé, como en el que parece contemplar esta sentencia, cuando todavía no habían visto la luz. Solo por deducción puede señalarse que el Tribunal entra en examen de esta hipótesis, desestimándola al igual que la que motiva su decisión, aunque no se sabe bien por qué: puesto que con lógica si no se admite tal efecto, tampoco podría admitirse como válida el pacto del que procede, ya que justamente tal pacto creemos juega como conocimiento para tal efecto, de modo que es absurdo postular su vigencia o su subsistencia, después de haber declarado que es inexistente el principal efecto que tal pacto perseguía, porque es evidente también que si el ente público municipal admitió y se hizo cargo de los terrenos o acciones en que la cesión consistía por la única vía exigente del pacto de no sujeción, declarada judicialmente esta, habría que preguntarse si realmente no se privaba de su título, al Ayuntamiento, para poder continuar sustentando sus derechos comunales sobre aquella que se le transmitió con causa tan específica y determinada. La conformidad o no del T.S. estaría en función de la misma denominación y contenido del pacto: si fué un simple contrato de cesión gratuita de terrenos a favor del Ayuntamiento que se acompañó de una cláusula compensatoria de tal beneficio, en forma de declarar al cedente no sujeto por las cargas que en el futuro po-

vieran surgir, para no como condición resolutoria, o por el contrario, aparecería bajo estos términos. El problema creemos que es planteable desde la única perspectiva correcta, como es la de si ya cláusula, ya pacto total, resulte admisible la negociación contractual de la no sujeción, al venir precisamente la sujeción prevista y fijada por la ley. Aunque la formulación de este problema, en estos términos, parece acercarse a la solución negativa, sin embargo, pudiera ser otra si nos colocáramos desde el ángulo de la potestad del ente público que tiene el correspondiente derecho a reclamar el cumplimiento de dicha obligación. ¿Podería jugar como una fórmula alternativa de pago, o si se quiere, de anticipada compensación por una obligación nacida posteriormente? El T.S. en la sentencia transcrita, parece uniformar el sentido de la potestad a que nos referimos, encajándola en una misma denominación de "tributaria", cuando en la práctica, de la que es un ejemplo las cont. especiales, tanto las obligaciones que más o menos aproximativamente se califican de tributarias, como la potestad que sobre ellas se monta, obedecer a razones y causas muy distintas, por lo que una potestad que puede y debe ser "indisponible e inderogable" en relación con algunas de tales obligaciones, podrá serlo para y frente a otras, precisamente, las que como las cont. especiales se legitiman por una prestación anterior, idea esta que se recoge y encontramos en otra sentencia de nuestra P.S. de 18 de noviembre de 1.964 (Ar. 5249), examinando el alcance de la exención a favor del Banco de España, donde tenemos la siguiente afirmación, que lo estimamos aplicable para los casos e interrogantes planteados:

"...el término gravamen, aunque no excluya otras prestaciones económicas distintas, debidas al Estado en virtud de una relación tributaria, comprende principalmente las impuestas, cuya titularidad activa se reconoce a la Provincia y al Municipio, bajo la denominación legal de arbitrio entre las que debe incluir, aunque en rigor algunas de ellas, no lo sean, tales las exacciones provinciales y municipales que no tengan otro fundamento, distinto del de la potestad tributaria reconocida al propio sujeto público que las exige, pero no debe suceder lo mismo con las exacciones cuya exigibilidad se apoya en un principio de auténtica justicia conmutativa, por tener la causa inmediata en una prestación económicamente estimable de la Administración en favor de los administrados, como sucede con los tasas, que son la retribución de un servicio público individualizado... o hace en una calle una instalación especial de alumbrado a petición de los vecinos de la misma... (la) que podría percibir por tales conceptos, no tendrá su razón de ser en la potestad tributaria de aquél, sino en los servicios (o mejoras) prestados..."

Es ahora cuando podríamos preguntarnos, si los pactos de no sujeción no son válidos en función de la misma posibilidad que en orden a su manifestación adquiere la potestad que no se identifica sustancialmente con la tributaria.

— El reparto de las contribuciones especiales

El reparto de las cont.especiales.

Tanto el fin del expediente como el de las mismas cont.especiales, es la imposición de una cantidad en tal concepto a unos sujetos pasivos. En definitiva, en este reparto en donde se concreta la particularidad de estas cont.especiales, particularidad tanta frente a las demás cargas tributarias, para las que el aspecto individual y solo excepcionalmente global es su principal nota (los impuestos son de evaluación y señalamiento individual, y solo en determinadas sistemas tributarios, como el español, pueden instaurarse determinadas formas de evaluación colectiva o global, aunque con carácter coyuntural y provisional) como a las cargas administrativas. De ahí que la finalidad del expediente sea la justificación de la asignación individual de cuotas, que se logra precisamente a través del reparto de una cantidad, a distribuir en concepto de cont.especiales.

Frente nos encontramos con una paradoja, dentro de la normativa actual y es la de que concepción tan fundamental de las cont.especiales no tiene contemplación directa e inmediata por el legislador. Con esto no queremos decir que las cont.especiales sean distribuidas discrecional o arbitrariamente sino que como determinado límite o requisito, la ley ni el reglamento marcan con arreglo a qué normas o módulos, deben efectuarse el reparto. Es aquí donde reside uno de los factores de incertidumbre en la aplicación de las cont.especiales, ya que en la fijación de los criterios de distribución no deja de verse cierto azar, o si se quiere, cierta discrecionalidad por parte de las autoridades locales, con el riesgo también para éstas, de que los criterios escogidos sean objeto posteriormente de impugnación, con el consiguiente quebranto, en caso de éxito, para la correspondiente Hacienda local. Volvemos una vez más al clásico lamento, tan frecuente en este campo, en donde todo es vacío, y donde la norma se satisface con colocar a su lado, una laguna, a la que apenas hace sombra, aquella, por la que ineficaz es la existencia de la norma como el vacío que esta crea a su alrededor, al dejar aspectos tan esenciales, en el silencio.

Ese límite o requisito, es el de la colineancia con las obras que ocasionan el devengo de las cont.especiales, pero esa misma colineancia, debemos preguntarnos por los criterios con que se tiene que efectuar el reparto, y es aquí donde la norma jurídica falla. Comienza por fallar antes, ya que la colineancia más que expresa, es presunta; en ningún texto ni precepto se nos dice que dicha colineancia es causa primera de la imposición de cont.especiales, pero de los distintos preceptos, se deduce que tales cont.especiales se imponen por razón de dicha colineancia. Al haber analizado los distintos supuestos, nos libera en este momento de reiterar argumentos ya expuestos. Solo recordar que tampoco concepción tan necesaria queda claramente contemplada en los múltiples preceptos, cuando la lógica impondría lo contrario. Más superada tal dificultad, surge otra importante: ¿conforme a qué criterios se distribuirá entre los colinantes, las cont.especiales?

La Ley especial de Madrid sigue casi al pie de la letra la regulación de los criterios de reparto del régimen especial de Barcelona, con una importante variación; el art. 93 de la ley de Madrid es casi reproducción literal del art. 67, de su homónima de Barcelona, pero con una emisión: mientras que este último instaure el sistema del "tanto alzado, a tipo unitario", solo a las cont. especiales por beneficio especial, esta última nota se omite en la ley de Madrid, resultando que el sistema se "aplica con generalidad a todas las localidades de cont. especiales":

"El Ayuntamiento podrá sustituir el reparto analítico de cuotas de contribuciones especiales por un tanto alzado, en proporción para cada contribuyente, a los metros lineales de fachadas del inmueble, o a los metros cuadrados edificables, o a los volúmenes de edificación o a cualquiera otra unidad técnicamente adecuada..."

Esta unificación es a su vez consecuencia de la unificación de contribuciones especiales, por cuanto no solo en la ley especial, sino en el Reglamento de Hacienda, se evita toda referencia específica a cualquiera de sus localidades traicioneras recogidas en la L.R.L. La paradoja no obstante aparece por cuanto el método del tanto alzado puede ser admisible, sin objeción seria, cuando se trata de las cont. especiales por beneficio especial pero no puede serlo del mismo modo, si la cont. especial es por incremento de valor. Ahora bien, en el Reglamento de Hacienda se intenta volver al sistema común, de las dos modalidades de cont. especiales, mediante una fórmula que no puede ser más poco hábil, y que revela la escasa inteligencia de nuestros legisladores y hasta el temor como legislan en materias que califican de "especiales", incurriendo en simples variaciones de redacción respecto del modelo común:

art. 39: "...será obligatoria la imposición de cont. especiales por obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento, que beneficien especialmente a personas o clases determinadas... aunque no existieren o se aprecien aumentos determinados de valor de las fincas. 2.º No obstante ^{en} y a propuesta de aplicarse simultáneamente las contribuciones a que hace referencia el párrafo anterior...."

Es evidente que el párrafo anterior no hace ninguna referencia a clases de cont. especiales, ya que por referirse, se referiría a las cont. especiales por beneficio especial, al reproducir la fórmula de redacción del art. 45I de la L.R.L. Sacar, no obstante, la conclusión que saca el pár. 2, es imaginar con creces y decir lo que no dice la norma interpretada. Más esto solo lo decimos para confirmar nuestra anterior aseveración: la presunta inaplicabilidad, o al menos, ineficiencia del método del "tanto alzado" para las cont. especiales por aumento de valor, en los que parece de rigor acudir más a una fijación exacta o al menos, lo más aproximativa a la precisión que a un tanto alzado. En el mismo efecto de redacción, incurre la Ordenan-

za regularse de las cont.especiales(veáse, su art.2º)haciéndose la separación más que por las cont.especiales en si, por sus "cuotas", habiéndose a lo largo de ella, de cuotas por incremento de valor y cuotas por beneficio especial(aicha referencia"las cuotas se incluye en ese mismo art.2º) Por lo que toas a los métodos de reparto, el art.16 no hace más que reproducir al citado precepto de la Ley especial. Luego, sin más, al regular el procedimiento de determinación de las cuotas, dentro del capítulo relativo a las "reglas para la tramitación de expedientes"-lo que decimos para que se aprecie la efectuosidad técnica de esta Ordenanza-se hace una alusión a la "zona", como concepto o noción que ha de tenerse en cuenta para la distribución, y así la norma segunda, de ese artículo, en su apartado a), dispone lo siguiente:

"La zona de tributación por contribución especial comprenderá todas las fincas que experimenten algún aumento de valor o reciban beneficios especiales como consecuencia de la ejecución de las obras, instalaciones o servicios que den lugar a una contribución especial..."

Y sigue disponiendo:

"Por ello, se determinará, además de la zona directamente afectada, cuyas fincas se encuentren en el emplazamiento de las obras o instalaciones, la zona contigua que reciba en forma difusa algún aumento de valor o beneficio especial."

El carácter rústico y escasamente técnico, incluso en la misma terminología empleada-fijémonos en ese término de "zona difusa"que tan contradictorio resulta con la misma estructura de figura, de la cont.especial que sobre xx ella se aplica, ya que no sería tan difusa para estar como está incluida en la "zona de tributación". Más habría que hablar de "zona difuminada" o "zona extendida a lo largo de ...", ya que lo difuso es lo oscuro, lo vago, y aquí, lo que está más concreto es precisamente lo que se califica de difuso, o sea, la zona. Pasando por alto esta deficiente terminología, la Ordenanza de Madrid, destaca, de su consideración zonal, los puntos de vista que adelantábamos en relación con el concepto de "zona" en el régimen especial de Barcelona. Si entonces dijimos que la zona no es más que una acumulación de líneas, o superposición de ellas, la Ordenanza de Madrid, destacará esta visión "zonal" al mismo tiempo que "lineal". Esto creemos demuestra el enorme valor indiciario que tiene en la cont.especial, el criterio de la colineancia, del lineero, de la fachada; más aún, los demás criterios que como vemos cita la Ley especial-edificabilidad, etc.-no hacen más que confirmar la importancia de aquél, ya que realmente son consecuencia de él. Así las cuotas por cont.especiales, por beneficios especiales, para su determinación individual, se tendrán en cuenta:

"...en casos diferentes: primero, si en el total de la zona tributaria rige una sola Ordenanza de Edificación, y segundo, si dentro de dicha zona, rigen diversas Ordenanzas."

En el primer caso, se obtenará la cuota de cada finca multiplicando la longitud de sus fachadas afectadas por la obra e instalación por la cuota unitaria que resulte de dividir la base imponible por la suma de todas las líneas reales de fachadas a las vías públicas de la zona tributaria. Las cifras de las longitudes afectadas situadas en zona difusa se afectará por un coeficiente de reducción proporcional al beneficio especial que se estime para las fincas respectivas".

La misma idea lineal, late en el segundo caso. No hay ya ningún otro criterio, lo que significa el predominio de dicha idea que justamente valorar estimamos es la más correcta.

Tenemos alguna resolución del T.E.A.P. de Madrid, interpretadora tanto de la justificación del beneficio especial en determinadas obras, cualificadas para devengar cont. especiales como de la justicia de la correspondiente cuota asignada; así la resolución en la reclamación I.816/68, el tribunal hace suyos los considerandos de la Sección Técnica Municipal de Valoraciones, relativos a los beneficios especiales producidos por obras de pavimentación de la calzada, que legitiman tanto la cont. especial impuesta como la cuota distribuida (lo que indirectamente, es confirmar la justicia inspiradora de las normas de la Ordenanza, al ser la normativa aplicable); dicho beneficio() son entre otros:

- a) por la elevación de la calidad urbanística de la calle;
- b) por mejora del acceso a las fincas de la misma vía, tanto por la mejor calidad del pavimento como por la construcción de las zonas de estacionamiento a lo largo de la calle;
- c) por la mejora del aspecto exterior del emplazamiento;
- d) por la mejora de la calidad de la nueva pavimentación, que asegure la impermeabilización de la superficie, evitándose filtraciones y humedades;
- e) por la mejora de las tuberías y bocas de riego, que contribuyen a la mejor limpieza y saneamiento de la calle y conservación de su arbolado".

En la resolución de la reclamación 821/69, se interponía por el reclamante la de si una finca, clasificada en el Plan de Ordenación del Area Metropolitana de Madrid, como suelo rústico-forestal, se halla o no sujeta a cont. especiales por obras de alcantarillado, y si la cuota correspondiente por las mismas "debe establecerse en relación al volumen de m3 edificables por cada metro lineal de fachada de la finca al camino o calle en que las citadas obras se realizaron". La respuesta es expresa y positiva en relación con el primer problema, ya que aún no siendo edificable o por el hecho de tener, en momento, la calificación de "rústico-forestal" no significa que el mismo deje de beneficiarse de las respectivas obras dadas que "...la finca puede destinarse a explotaciones de caza, pesca, forestal, de-

() Los nuevos progresos técnicos y la nueva visión de las grandes ciudades influyen a la hora de calificar los posibles beneficios especiales derivados de las clásicas obras locales, productoras de cont. especiales; un arquitecto anglosajón, Christopher Alexander, ha proyectado para Lima, unas aceras de 50 cm. de altura, con los fines específicos, de lograr mayor protección al peatón, del tráfico rodado por la calzada, y con el fin de darle la impresión de que tal tráfico no existe, por lo que sentirá mayor bienestar y menor ansiedad por los peligros del tráfico (ver, La Vanguardia Española, 12-9-72)

portivo, o turístico...., explotaciones tocas que resultarían beneficiadas por las obras de que se trata, de alcantarillado....". No así sobre la segunda cuestión, que si bien se resuelve por exclusión en contra del reclamante se hace por la vía de ser cuestión nueva, cuando para ser objeto de examen debió ser en su día planteada ante el correspondiente órgano municipal.

Del régimen de Madrid, cabría decir, que es más elemental que el de Barcelona, y por tanto, menos elaborado, lo que dice bastante poco, de la respectiva Corporación local de la capital de España, a la que de ella ha emanado esta disposición general, que se limita en la mayoría de sus preceptos, a ser una corrección literal, con cambio o ampliación de palabras, de las previsiones legales y reglamentarias de su régimen especial. Resulta chocante cuando que moviéndonos como se mueven estos textos en el mismo ámbito, no se haya demostrado mayor avance, ya que al igual que la Ordenanza de Barcelona, la de Madrid fue buena ocasión para que en ella tuvieran cabida esas innovaciones tan necesarias en el campo de las cont. especiales, al menos en la forma de su cálculo y reparto, campo en el que siempre las normas superiores han compensado por su ausencia. De hecho, solo ha hecho mejoras parciales, en un claro deseo de lograr ventajas en la rapidez de la aplicación de las cont. especiales. Representa una mejora o avance en relación con el régimen común, mejora que circunscribimos obligados, teniendo en cuenta las lagunas que este presenta, por lo que parecería toda su razón de ser como régimen especial, si ni siquiera entra en la regulación de tal extremo, el más necesario de todos, de una contemplación. Cumple con ella, pero de modo no muy completo, ya que no puede decirse ni mucho menos defenderse que la regulación que nos ofrece es perfecta. En cualquier hipótesis esta crítica puede desaparecer ya que al ser una Ordenanza, a la misma la son aplicables los mecanismos anuales de la revisión, modificación o rectificación, previstos tanto en el régimen de la L.R.L. como en su suyo particular, por lo que estas anotadas deficiencias podrían tener su modificación normal por la vía de la rectificación anual de esta Ordenanza, incorporando un mayor tecnicismo como una mayor semejanza con la de Barcelona, que hoy por hoy, es el modelo más completo de previsión reguladora de los métodos y formas de reparto y distribución de las cont. especiales. Sería fácil decir que la Ordenanza madrileña quiso inadaptarse a su homónima catalana, más cuando es reiterativa y tradicional la clásica rivalidad que como ciudades mantienen las dos mayores núcleos demográficos y urbanos de España, pero creemos que por encima de esta posible susceptibilidad, están tanto los intereses de los administrados la misma perfección de la legalidad, razones que deberían pesar e influir a la hora de poner en mejor avanzada a una Ordenanza que como la número 5 de las del Ayuntamiento de Madrid, no se caracteriza precisamente por su empuje innovador.

La discrecionalidad administrativa es doble: por una parte, por cuanto es a las mismas autoridades locales a quienes corresponde la determinación del porcentaje a distribuir, y la que es igual, la parte que del coste total de las obras, debe de repartirse; por otra, porque una vez señalada la anterior cifra o porcentaje, es a dichas autoridades a quienes corresponde asimismo la fijación de los criterios o módulos conforme a los cuales ha de distribuirse individualmente la parte del coste fijado en concepto de cont.especiales. Resulta que la ley de Régimen Local, al igual que el Reglamento de Haciendas locales, se aplican a marcar topes y "plafonds" por arriba, pero no determinan por regla general en que porcentaje y según qué obras deberá repartirse, ni señalada tal cantidad, cómo deberá repartirse entre los sujetos pasivos. Resulta sorprendente el mismo uso reiterado de términos y expresiones por la ley, que denotan su discrecionalidad: así por ejemplo los arts. 462 ("Siempre que para la ejecución de alguna obra, instalación o servicio municipales procediera la imposición simultánea de cont.especiales..."), 465 ("Siempre que deba cubrirse mediante cont.especiales más de un tercio del coste total de alguna obra, instalación o servicio..."), 467 ("Las contribuciones a que se refiere el apartado a) del art. 451 se medirán por el importe del incremento de valor... sin que el importe ... pueda exceder... ni del 90% del incremento de valor ni del coste total de las obras, instalaciones o servicios determinados..."), 470 ("Las contribuciones a que se refiere el artículo anterior no podrán exceder en ningún caso de las cuatro quintas partes del coste total de las instalaciones u obras..."). Son límites que por arriba se marcan a las mencionadas autoridades, pero que en el fondo no afectan a su discrecionalidad; son además límites en sí mismo arbitrarios, ya que en su determinación no parece haber existido ninguna razón de fondo, por cuanto lo mismo que ellos, pudieran y pueden establecerse otros (como lo ha probado las mismas variaciones legislativas en este terreno, con la ley 48/66 ¿Por qué el 90%, y no el total o el 80% del coste de las obras? No parece existir ningún criterio de justicia ni de equidad en erogar a tal determinación; lo que incide en el sujeto pasivo que ve^{se} tal determinación por la autoridad u órgano competente en la misma, cierta arbitrariedad que repercute sobre el prestigio de la propia figura aplicada. Y menos mal que actualmente no parecen vigentes las antiguas formas caciquiles de gobierno local, que si no, pudieran verse achacados uno de los mejores instrumentos de dominación. Aún con esto, no deja de haber amplio margen para la manipulación y por consiguiente, para la arbitrariedad; no conviene olvidar que las autoridades y órganos que nos estamos refiriendo, son los locales o municipales, y por consiguiente, existe el riesgo de que tales arbitrariedades se multipliquen en función el número de dichas autoridades y órganos, por lo que parece evidente, la necesidad de implantar cierta uniformidad, lo que por otra parte, es el camino iniciado por las últimas revisiones legales de la normativa que nos ocupa. Originada esta primera fuente de discrecionalidad, queda la segunda, del reparto concreto entre los distintos obligados, en función de unos criterios, que también son marcados discrecionalmente por las Corporaciones locales.

Esta discrecionalidad se consagra en el art.47I de la L.R.L.:

"Para la fijación de las cuotas individuales, los Ayuntamientos establecerán las bases que estimen convenientes, atendiendo a la justicia del reparto y a la clara determinación de las cuotas".

Precepto, por demás, con engarce sistemático dentro de la ley, imperfecto, ya que es evidente que por su propio enunciado, tiene alcance general a todas las modalidades de cont.especiales, sean por aumento de valor, o sean "las demás cont.especiales", en cuyo capítulo aparece inserto. Basta con su mismo estilo literario-"...las bases que estimen convenientes..."-para confirmarse dicha discrecionalidad, por lo que los Ayuntamientos son los titulares de una verdadera potestad, que si se calificara de tributaria no tendría parangón en el ámbito estatal, ya que toda la estructura del tributo aparece en manos del ente público municipal. Es otro argumento que puede tener cierta operatividad frente a tal analogía, ya que choca con la misma esencia del tributo, el marginamiento que de sus elementos esenciales hace la L.R.L. respecto de la cont.especial. De hecho en esta ley, se produce un verdadero vaciamiento, si bien uno de los pocos casos en que la misma ley reconoce expresamente su impaciencia cuando el aferismo clásico había afirmado todo lo contrario ("la ley lo puede todo, menos convertir un hombre en mujer", había escrito Holmes); es la misma ley la que se "vacía", hasta dejarse en los puros huesos de la simple tipificación; lo que prácticamente hace la L.R.L. en relación con las cont.especiales es enunciarlas y calificarlas como tales cont.especiales, pero todo el relleno del hueso, toda la carne del esqueleto se aporta por la remisión legal hecha a las distintas autoridades municipales para acrecentar sus principales ingredientes. No es de extrañar que la técnica del recurso de las cont.especiales sea vista como manifestación de cierto activismo local o municipalista, más que como una rigurosa exteriorización de la justicia compensatoria. No queremos decir que no lo sean intrínsecamente, sino que la ausencia de una normativa detallada conduce a una visión real que poco tienen que ver con la justicia y la equidad.

Si ni la Ley ni el Reglamento indican criterios fijos o de aplicación matemática para la determinación de los módulos distributivos, es obvio que los mismos deberán buscarse incidentalmente por la vía de la referencia jurisprudencial, al examinar los distintos supuestos, sin que esto signifique que sean los únicos, sino solo aquellas que han sido objeto de reclamación y por consiguiente, las que adquieren cierta notoriedad. Teniendo en cuenta los mecanismos de impugnación, hay que deducir que los que llegan a los considerandos de las sentencias del Tribunal Supremo serán unos pocos, ni los más importantes, ni los más seleccionados.

Antes de citar dichas referencias jurisprudenciales, es preciso hacer una alusión a esas reformas de que hemos hablado y que tienden a completar y perfeccionar el mecanismo y previsiones de la L.R.L. tal como está en la actualidad, reformas por otra parte, que no dejan de tener incidencia en la jurisprudencia, cuanto su misma vigencia, como ya hemos visto respecto a algún punto en particular, es problemática. Mientras que la ley 85/I.962, de 24 de diciembre, no contiene ninguna concreción respecto del punto que estamos tratando, causamos cierta extrañeza, que una ley que asimismo se califica de "reforma de Haciendas municipales" no incluya en su texto precisión alguna para normativa tan vacía y vaga como la de la L.R.L. sobre las cont. especiales (solo dedica un artículo, con dos párrafos, a las cont. especiales), la ley 48/I.966, de 23 de julio, con el título de "modificación parcial del Régimen local", dedica también un solo artículo - el 9º -, aunque con mayor número de párrafos - también nueve -, a las cont. especiales, siendo su principal novedad, la inclusión expresa en su texto, y por tanto, en la ley, superando el vacío señalado, de los criterios o módulos conforme a los que deberá efectuarse el reparto de las cont. especiales, para la determinación de las cuotas individuales. Su párrafo 6, en la segunda parte dice así:

"Su determinación (la de las cuotas de cada propietario) se hará en proporción a las metros lineales de fachada del inmueble afectado, volumen de edificación u otra unidad análoga, técnicamente adecuada. Se fijarán, cuando sea necesario, coeficientes de corrección que garanticen la justa distribución de la carga y reglas particulares para los casos de propiedad horizontal..."

El precepto sin ser mucho, al menos es algo, cubriendo la total vaciedad de la L.R.L. Al menos, existe en primer lugar, una enunciación, y en segundo, la analogía como instrumento interpretativo que irá extendiendo los criterios. Por lo tanto, es la misma ley la que reconoce el instrumento para completar de la misma por la vía de la analogía, no como sucede en la actualidad en caso si bien se aplica la analogía, es por la misma virtualidad de esta, sin que tenga ningún consenso legal, lo que curiosamente por ningún tributarista se ha señalado, quizás porque esté en contradicción con la pura esencia del presupuesto tributario, que según la Ley General Tributaria, no admite tal forma de subsidiariedad. No estamos de acuerdo con la estimación de algún autor que considere "minuciosa" esta regulación de la Ley 48 (ver, García-Artines, en trabajo ya citado) que la recoge de Gaja Melist), aunque si lo es en relación con la laguna actual de la L.R.L.

Como esta ley, al igual que la de 1.962, tiene por sus mismas previsiones, una aplicación problemática, el problema subsistirá, incluso con agravantes, porque a las mismas dificultades de la regulación actual, se añadirán las procedentes de una regulación cuya efectividad es dudosa, a pesar de todos los intentos de salir del atolladero presente. Menos mal, y por este entramos ya en las referencias jurisprudenciales, el T.S. ha encontrado de algún modo para salir de él, como el de considerar que esta ley 48, en

cuanto no contradice a la L.R.L. es complementaria de la misma, entendiendo que en cierta sentina, viene a ser una interpretación auténtica, hecha pues por el mismo legislador, que puede tener cabida en sus actuales textos, por el camino de la "complementariedad"; a ello alude la sentencia del T.S. citada por García-Artines, de 6 de abril de 1.970 (aranzadi 3.121), que "sin entrar en el fondo de la cuestión, por no interesar al veredicto, declara que al no contener la ley 48/66 una derogación expresa de la Ley de Régimen Local, hay que estimarla complementaria de ésta", a lo que este autor añade el siguiente comentario:

"Y tal consideración (complementaria) habría que darle en el caso presente concuerda con el art. 471 de la Ley de Régimen Local con el citado apartado sexto del artículo noveno de dicha ley, máxime si por no aplicar los módulos en él señalados no se estuviere en el caso concreto, la justicia distributiva que exige dicho art. 471 de la Ley de Régimen Local".

Estas resoluciones jurisprudenciales no dejan de ser en cierto modo, creadoras, superando sus habituales límites interpretativos, ya que prácticamente se convierten en el órgano decisor de manera definitiva, de los criterios aplicables por los Ayuntamientos. El órgano judicial pasa a ser un árbitro que sopesa los argumentos alegados por el Ayuntamiento y por el particular reclamante en orden a la importancia, cuantitativa y porcentual, del interés público o privado, y de uno sobre el otro. Como veremos, las sentencias se mueven tanto sobre la justicia del porcentaje acordado distribuir-primera de las discrecionalidades mencionadas- como sobre las criterios de señalamiento de las cuotas individuales-segunda de ellas-. Las incluiremos sucesiva y conjuntamente, por cuanto los dos aspectos responden al mismo objetivo: el reparto de las cont. especiales.

Así una sentencia de 5 de febrero de 1.965, de la Audiencia Territorial de Oviedo, (recogida en la Revista de D. Administrativa y fiscal, nº II/1.965), al enfrentarse con una reclamación sobre excesivo porcentaje distribuido, por infravaloración del interés público en la obra realizada, considera:

"Que las obras de que ahora se trata y que dieron lugar a la exención impugnada, representan una indudable utilidad de carácter general, al hallarse situadas en una vía urbana de gran importancia, lo que evidencia el predominio del interés público de la obra, sin que ello signifique en modo alguno, que para el juicio de valoración se trate de disminuir el interés que tenga para el particular recurrente, quien por la importancia de la obra realizada, se ve favorecido especialmente por el nuevo alumbrado, de gran potencia luminica, por todo lo cual resulta legítimo afirmar que la recurrente obtiene un singular beneficio con las referidas obras, por lo que resulta acertado fijar el tipo impositivo en el treinta por ciento del coste total de la obra, en lugar del cuarenta por ciento que se estableció en la resolución impugnada".

Como esta sentencia, serán las restantes, confirmando lo que acabamos de indicar en torno a su carácter verdaderamente arbitral, que recurre

a argumentos de equidad tanto o más que a los de justicia escrita o reglada. Fijémonos como en la sentencia transcrita, se alude a otros criterios aparte de los insertos en la ley 48/66, criterios que son en cierto sentido, tradicionales, en una jurisprudencia que ha necesitado ir construyendo sus conceptos "típicos" ante el vacío legal, siendo uno de los más notables la importancia y cualidad de la calle o vía urbana, en donde las obras o instalaciones se localizan; fijémonos también en la minuciosidad de la valoración o distribución porcentual, por cuanto la aparente diferencia del 10 por 100, entre la valoración admitida por el juez y la del Ayuntamiento, se intercala un contraste entre los dos intereses en litigio—el público y el privado—, pero fijémonos sobre todo, en que es el propio Tribunal quien en definitiva fija tanto la proporción con que uno y otro interés participan en los beneficios a disfrutar derivados de la realización de una obra pública municipal, a manera de un árbitro de equidad que busca el equilibrio entre posturas antagónicas al mismo tiempo que una conciliación de intereses.

Llamamos de pasada la atención sobre la vaguedad de nociones como las de interés público e interés privado, y sobre todo, su papel en el disfrute de una obra. Querer medir milimétricamente y con la mayor exactitud, la participación de uno y otro, es imposibilitar el mecanismo de aplicación de las cont. especiales hasta lo indecible. Parece decirse que el interés público participa con un 62% de importancia, y con un 38%, el privado? ¿Qué diferencia realmente cuantitativa puede haber entre un 40,35 o 30% de interés privado participacionista? Con estas preguntas, queremos desvelar el enérge papel de la jurisprudencia en la materia que tratamos; cómo puede manifestarse en el plano externo, esa diferencia de 10%, con que en la sentencia vista, se rebaja la participación del particular reclamante? Jesús de Arriza (en el trabajo ya citado) alude a las incertidumbres y dudas del político y del órgano administrativo, a la hora del reparto; por su expresividad, transcribimos su siguiente párrafo:

"Imaginemos que se instala un alumbrado público en una calle que no lo tenía. Los propietarios de las fincas de aquella calle, recibirán la noticia con alegría. La instalación, les produce, sin lugar a dudas, un beneficio especial que será lugar incluso, a un aumento de valor de sus inmuebles.

Pero es innegable que el alumbrado de aquella calle beneficia, también, aunque en menor escala, a toda la colectividad. La ciudad no puede estar dividida en compartimentos estancos. Todas las vías son públicas... y cualquier otro vecino que en principio nada tiene que ver con la calle, recién iluminada (se) beneficiará de su claridad.

Hay pues un beneficio general y otro especial.... ¿Cómo calibrar la proporción en cada caso...? ¿Qué módulos cabe emplear para repartir la correspondiente carga entre los llamados a contribuir especialmente?... La ley puede decirse que no contesta. Orienta, pero no responde....

Pero el obligado (sic) silencio de la ley, echa sobre las espaldas de sus servidores, una pesada carga que rara vez es comprendida por los llamados a pagar la exacción.... La just

cia y la equidad serán su norte y guía. Más por mucho que quiera evitarlo, serán su "justicia" y "su equidad", lo que trasladaré a los expedientes.... El "nunca llueve a gusto de todos" es forzosamente el plato del día en los expedientes de imposición de cont. especiales".

De ahí, el gran papel llamado a desempeñar por la sentencia, que viene a interponerse a manera de árbitro, entre dos posturas antagónicas, que tienen sus raíces en un intento, por una parte, de un órgano público, de repartir la mayor parte posible legal del coste total de una obra realizada, y de otro, el intento del particular de liberarse de la mayor parte también del porcentaje que sobre él pretende recaer aquel órgano. Cada uno de estos contendientes no tiene como defensa otro instrumento que el vago de su interés, por lo que se esforzarán por capitisdiminuirle ante el otro, que se procurará enfatizar y hacer macrocéfalo. Con ello, no se reitera más que una oposición de intereses que se manifiesta una y otra vez a lo largo de la tramitación del expediente de imposición de las contribuciones especiales y que dificultan extraordinariamente la rápida aplicación de las mismas. Si en el expediente como hemos visto se exige la constancia de la valoración de las fincas, es porque también se prevé una oposición del particular frente a la tasación o valoración que de su propiedad haga la Administración municipal; todo el procedimiento de implantación de las cont. especiales viene constituido por una serie de intentos conciliatorios para lograr la armonía o al menos, la complementariedad de los intereses-público y privados-que la realización de una obra pone en juego. Si la sentencia del T.S. de 27 de junio de 1.973 (Ar. 2765) declara nulo un expediente de imposición de cont. especiales en base a la ausencia de la oportuna tasación contradictoria de la finca objeto del presunto aumento de valor o receptora del presunto beneficio especial, es porque defiende la necesidad de que las posturas antagónicas en cuanto representativas de unos intereses por definición opuestas, como son los del ente público y los de la persona particular, acten de llegar a un acuerdo, a una especie de transacción que permita la aplicación de la cont. especial que viene a ser el símbolo y culminación de tal acuerdo. He hecho, aquí intentéramos una diferenciación del instituto de la cont. especial frente al expropiatorio, y en sí mismo, representa o podría representar uno más que añadir a la serie o lista de instituciones administrativas que buscan la conformidad, o en todo caso, la resolución de las posibles y diarias oposiciones de los intereses en cuestión: mientras el instituto expropiatorio implica un señoreamiento del interés privado por el público, con todas las compensaciones que se quiera, pero tal cosa al fin y al cabo (recuérdese la teoría del dominio eminente como explicativa del mismo), la cont. especial sería el instrumento equitativo, en el sentido aristotélico de la equidad-aquella regla de medición que se adaptaba a los objetos medidos-que busca por encima de todo, la imposición del interés privado por la vía de la apropiación pecuniaria del beneficio que excede al interés público.

La sentencia de 1 de junio de 1.973 (Ar.2.326) se enfrenta con el enjuiciamiento y calificación de la potestad de reparto de los órganos municipales, y de si se trata, por tanto, de una "potestad discrecional". El supuesto de hecho venía representado por una reclamación interpuesta por el mismo Ayuntamiento, contra la sentencia de la Audiencia, que había estimado las alegaciones particulares, rebajando el porcentaje que había acordado distribuir el Ayuntamiento (en un 50%, es decir, por partes iguales entre el interés público a su cargo, y el interés privado, de los particulares beneficiarios), porcentaje que a su vez había sido confirmado por la vía económico-administrativa. El T.S. comienza diciendo:

"Que dentro de estos términos, el debate se centra en determinar si los Ayuntamientos, y por tanto, el de autos, gozan de potestad discrecional para efectuar la repartición del coste de las obras, entre los propietarios beneficiarios especialmente la comunidad, representada por la Corporación, respetando naturalmente el tope legal del 50%, y por tanto, si nada tiene que hacer en este campo, el poder revisor de los Tribunales Contenciosos, hasta el punto que, según tesis municipal, incurre en exceso de jurisdicción, la Sala de Justicia que invoca, lo que consiera facultades de distribución privativas de los Entes Locales".

Pocas sentencias, encontraremos, planteamiento más claro de la cuestión controvertida, sintetizada en una especie de dilema antagónico entre lo administrativo y lo jurisdiccional; se expone claramente por un lado la tesis municipal y por otro, las posibles limitaciones que en el ámbito judicial tal tesis pueda encontrar (planteamiento acaso debido a la buena formación administrativista del ponente de la sentencia, Martín del Burgo y Merchán). La respuesta de la sentencia tanto al problema suscitado por la reclamación municipal como a la tesis en esta defensa, se hace según los siguientes cauces:

"Que, en cierto aspecto, tiene razón el Ayuntamiento apelante cuando afirma que nadie mejor que éstas Corporaciones para valorar y medir adecuadamente la proporción en que, con estas obras, se benefician unos determinados particulares y la comunidad del Municipio, puesto que se trata de obras municipales realizadas en una vía municipal..."

El T.S. continuará moviéndose en el terreno de la lógica o si se quiere del sentido común: si bien los Ayuntamientos aparecen como los más idóneos para tal apreciación, también, por ser parte interesada, tienen sus inconvenientes:

"...en otro aspecto, existen motivos que al menos en parte, anulan y desvirtúan la idoneidad de los Ayuntamientos para realizar esta tarea, con el alcance pretendido por la Corporación..., este es, para realizarla..., con absoluta discrecionalidad, y es que falta algo para que su valoración pueda surtir tan radical efecto y este algo que falta no es otra cosa que la necesaria objetividad e imparcialidad, en cuanto el reparto de cargas, implica un problema de justicia distributiva, como ha señalado esta Sala en más de una ocasión-SS.27 de enero y 2 de octubre de 1.965, entre otras-, difícil de conse-

513
guir cuando quien tiene que hacerlo, es parte interesada en el asunto, aún reconociese que los Entes públicos se mueven aún en estas situaciones, con muchos menos apasionamiento y parcialidad que los particulares, al no defender las titularidades de los cargos y funciones, intereses propios, sino el interés general".

Hechas las anteriores observaciones, es cuando la sentencia entra en la referencia a su función revisora y en su fiscalización de actos como el del litigio:

"Que es precisamente por estas razones, por las que la jurisprudencia ha considerado revisables y sometidas al control judicial, actos administrativos como el de autos, apelados al citado principio de justicia distributiva y realizando en los casos en que sea menester, una nueva distribución de la carga fiscal, para que los Municipios también contribuyan adecuadamente a la parte que afecte a los beneficios conseguidos por la ciudad en general.

Que al actuar de este modo, la jurisprudencia no cabe duda, que ello implica negar al acto administrativo liquicaterie, el carácter de acto discrecional, al menos en el sentido que a los de su clase se les concedía en las anteriores leyes de la Contencioso, lo que es perfectamente comprensible, porque se aviene mal con el concepto y tendencia de la discrecionalidad en todos los tiempos, aquellos actos en los que más que operar en ellos razones de oportunidad, lo que juzga es una valoración de intereses encontrados en los que se ven implicados los del propio Ente/executor del acto, junto a los de los administrados".

La sentencia frente al concepto municipalista de la discrecionalidad, concepto propio de una época y de unas determinadas leyes de los contenciosos, como aquella facultad concreta en actos, libres de todo control judicial, pasa a sostener la visión actual de la misma, que aún calificadas de tal, no deja de ser fiscalizable judicialmente. Al mismo tiempo, baraja otro concepto más realista y menos jurídico: en el fondo, viene a decir, lo que tenemos con el acto de reparto o liquicaterie no es un acto de oportunidad, lo que por otra parte sería incongruente con la naturaleza del acto—no se trata de un acto que pueda o no dictarse o que pueda dictarse más oportunamente en este que en aquel otro momento—, sino un "acto debido", que tiene que producirse en un instante determinado del procedimiento, como resultado de la valoración de una serie de intereses encontrados. A manera de un silogismo, el juez llega a la conclusión que el acto del Ayuntamiento es rescindible en la vía judicial o contencioso-administrativa, porque al acercarse tal acto, el Ayuntamiento no deja de ser parte interesada, y es justo (el T.S. lo reduce a un problema de justicia distributiva) que el órgano judicial compruebe la imparcialidad—o en su caso, la parcialidad—de la decisión municipal. Por eso, añade:

"Que por lo expuesto, los Tribunales han de ejercer en esta materia, su poder de control, extensivo a los hechos, mediante su integración como elementos del acto administrativo...."

El T.S. da por presupuesto, el vacío normativo; de ahí su consideración del acto liquidatorio como resultado a su vez de una valoración, o de una aproximación a la distribución que se cree más justa por el órgano municipal, pero que nunca dejará de ser la justicia tal como es vista por dicho órgano, por lo que nada mejor que su comprobación por aquél órgano que como el judicial tiene por misión exclusiva la aplicación de la justicia. De ahí que entre en el examen de los distintos criterios empleados por el Tribunal a que, sobre los que este rebajó el porcentaje distribuido por el Ayuntamiento reclamante, aludiese a los mismos, paralelamente a su compulsión con la idea de justicia:

"...tarea que la Sala de Oviedo, la ha realizado con prudencia y cautela, no por lo que en su fallo haya de solución ecléctica y de simple equidad, sino porque ha sabido ponderar las circunstancias concurrentes, como son: la importancia de las obras, de pavimentación, y la que en ellas ha influido la intensidad del tráfico rodado, el que forman parte varias líneas de autobuses municipales, así como el paso de gran número de peatones, como consecuencia de la ubicación de la calle de que se trata, en pleno centro de la ciudad, sirviendo de vía de comunicación entre las principales arterias viarias de Oviedo,..."

"Que así se ha hablado de prudencia y moderación en el proceder de la Sala de 1ª instancia, es porque se entiende que ha realizado la nueva distribución de la carga tributaria, muy adecuadamente a las referidas circunstancias fácticas, valorando en atención a las mismas, la importancia relativa del interés público y de los intereses particulares, como quiere el nº2 del art. 470 de la Ley de Régimen Local..."

Es pues el mismo Tribunal que considere enjuiciable el caso, el que también considere valorables las distintas circunstancias que estime influyentes en la determinación de valor, y por consiguiente, en la cuantificación de los distintos intereses. En el caso de autos, los particulares, cuyo punto de vista obtuvo un éxito parcial en la primera instancia, pretendían una reducción al 10%, del 50 que había fijado el Ayuntamiento; el tribunal ni aceptó aquel, ni confirmó este segundo, sino que fija uno nuevo - el 35% -, lo que reiterará el T.S. en la sentencia transcrita. O sea, el órgano judicial tiene un papel verdaderamente creador y constituyente de la carga distribuida, por cuanto puede traer a escena otras circunstancias de las alegadas por el Ayuntamiento como acrecitativas de una determinada distribución, por lo que "per se" realiza una nueva valoración con una constatación/posiblemente de nuevas circunstancias "fácticas". Hay pues una reconsideración total y al mismo tiempo actualizada de tales circunstancias, lo que significa, que hay una revisión total del acto de reparto, efectuándose, de estimarse jurisdiccionalmente incorrecto, otro acto en su lugar por el órgano judicial. Es otra importante diferencia, creemos, con los demás actos calificados de tributarios y fruto asimismo de una liquidación del mismo carácter: mientras que en estos el Tribunal se limita a una declaración, remitiéndose al órgano correspondiente administrativo competente, para la revisión de su anterior acto y la producción de otro nuevo y sustitutivo, en cumplimiento de la resolución ju-

dicial, en las cont. especiales el acto enjuiciado por el Tribunal de liquidación y reparto no da lugar a su remisión o reenvío al mismo órgano municipal autor del acto enjuiciado, sino que es el Tribunal decisor, el que en su lugar, efectúa la revisión, de acuerdo con los criterios que estima decisivos e influyentes en la fijación del beneficio. No son razones puramente tributarias ni impositivas las que conciben tal manera de actuar sino que como ya hemos dicho a manera de árbitro, no solo declara, sino que impone por encima de todos su propio criterio de la justicia y de la equidad, en un intento de imparcialidad, superar de las parcialidades de las partes representativas de los distintos intereses en controversia. Desde el ángulo tributario, tal modo de actuar judicial no tiene explicación, por lo que las cont. especiales no podrían colocarse en aquel argumento de más para combatir su naturaleza puramente tributaria.

Una sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona incide en la misma, con mucho mayor detalle. La sentencia se recoge creemos casi en todos sus considerandos, en el Boletín de Información de la Vida Local, I.E. A.L., nº20, del mes de agosto de 1.969, aunque no se indica la fecha y si se le da que fue confirmación de anterior resolución del T.E.A.P. de Tarragona también sin fecha, lo que no es inconveniente para que la recojamos, por el profundo estudio que hace del tema, y que en todo caso, cualquiera podrá comprobar acercándose a la fuente original de publicación citada). Esta sentencia es una referencia crítica tanto a los habituales sistemas o criterios de reparto como un planteamiento de los que objetivamente deben aceptarse. Comienza con la constatación de una realidad: las obras por las que se devengan cont. especiales son lo sustancialmente distintas como para que a todas ellas ^{no} les sea aplicable el mismo criterio de reparto:

"...parece oportuno adelantar que no puede aceptarse una solución simplista y común para todas las obras, instalaciones o servicios....toda vez que un sistema válido para una clase de obras, (por ejemplo, de pavimentación) puede resultar inadecuado para otras de otro tipo, (obras de construcción de alcantarillas), por lo que un juicio crítico sobre un sistema particular debe estar precedido necesariamente de un estudio del mismo en que la obra, instalación o servicio, favorece al sujeto obligado al pago...., de lo que se infiere que las reglas de distribución del coste a repartir entre los favorecidos por las obras, no pueden ser comunes a todas las clases de ellas, y por otro, es válido aceptar criterios distributivos distintos que ..lleguen a conclusiones que no quebranten el sustancial postulado de justicia distributiva".

Pasando a continuación una revista a todos los criterios que hemos calificado de habituales, por ser los que mayoritariamente son objeto de uso, tanto por los Ayuntamientos en sus respectivos expedientes de imposición de cont. especiales, como por los tribunales:

"Considerando, que se halla muy generalizado el criterio, por otro lado muy simplista, de la distribución proporcional conforme a los metros lineales de fachada de las fincas favoreci-

das, métodos que pueden llevar a resultados injustos, imponiendo una carga desproporcionada al beneficio obtenido, al no tener en cuenta otros factores, como son la profundidad edificable, el volumen de edificación, etc.,...

Considerando que otro método es el del reparto proporcional a la superficie de la finca colindante a la obra y si bien tal criterio significa-respecto al anterior...-la corrección de algunas consecuencias injustas, tampoco puede decirse que en todos los casos lleve a conclusiones equitativas, pues fincas con la misma superficie edificable y -distinta línea de fachada, obtendrán en relación con algunas obras, un beneficio muy distinto.

Luego, se enfrenta con los que estima más completos, aunque se pesen sus pros y sus contras:

"Considerando que otro sistema de reparto es...el volumen de edificación, esto es, el de distribución en atención al volumen edificable de la finca....sistema válido respecto de salares sin edificar y para obras que aumenten el valor de situación de la finca (pavimentación, aceras, etc) aunque para reducir la carga tributaria al beneficio derivado de la obra resulte necesario en ciertos supuestos la aplicación de índices correctores, y así por ejemplo, tratándose de obras de alumbrado, de aceras, etc, la mayor fachada puede significar un mayor beneficio."

Por último, alude a otros que pueden tomarse como criterios o sistemas distributivos, con iguales o tantas garantías como los anteriores, más habitualmente empleados, pero aplicables con las mismas reservas que estos, en función tanto de la obra como de las distintas circunstancias concurrentes en cada supuesto:

"Considerando que otros sistemas de reparto son los que parten de factores económicos, tales como el valor del inmueble, producto bruto, producto neto...el reparto sobre bases fiscales que deben reputarse homogéneas...permitirá que se cumpla la exigencia de la justicia distributiva; aparte de que es muy defendible que el beneficio obtenido por cada finca esté en relación directa con su valor.

Considerando que....puede propugnarse con fundamento otro criterio distributivo; en efecto, tratándose de fincas edificadas o destinadas a viviendas, puede aplicarse conforme a los postulados de justicia distributiva un reparto proporcional a la renta del inmueble...ya que la obra de construcción de alcantarillas mejora las condiciones de habitabilidad del inmueble y beneficia especialmente el uso del mismo del que es contrapartida la renta."

Por consiguiente, una variedad de criterios o sistemas, susceptibles de aplicación, demostrativos de las múltiples circunstancias de cada caso, en función de las cuales ya teniendo como norte de actuación la idea de justicia distributiva, debe hacerse el reparto. Al no haber uno general ni existir uno con marchamo de aplicación universal, la justicia se logrará atendiendo a las particularidades de cada supuesto, en conexión con la realidad. Si esta sentencia tiene interés es tanto por su "efecto-demonstración"

como por su inventario de posibles métodos distributivos, sumamente variables y distintos, que imponen y reclaman una imprescindible atención a los casos de aplicación de cont. especiales, pero también, la conveniente subordinación del método elegido por el Ayuntamiento a la verificación judicial ya que si este es como hemos dicho es el más cualificado para la determinación de la justicia, ninguno mejor que él para compulsar el cumplimiento del art. 47K, de la L.R.L. que impone la aplicación de unas bases de reparto inspiradas en dicha nación. Por eso, es por lo que esta sentencia se cierra con una contestación positiva sobre la existencia de la misma, en el correspondiente caso de autos. Es pues complementaria de la anterior, en cuanto la resolucionaliudad de las respectivas decisiones judiciales se precisa sin ningún obstáculo.

Esta sentencia suscita sin embargo un problema: como muestra de la búsqueda del juez, de la justicia es admisible, aunque no lo es tanto, como ejemplo a seguir en una futura revisión de la vigente L.R.L. en el sentido de que dada la variación de sistemas o métodos distributivos que en ella se exponen, deba conscribirse la ley, como viene haciéndose, a sea, por el silencio, por estimar que serán las distintas circunstancias reales las que impondrán el respectivo método, o en su lugar, la que le conscribirán, haciéndose que sea uno en lugar del otro, o aquel con preferencia de éste, por cuanto en su transcurso parece latir la idea de que en cualquier supuesto queda la garantía ex post de la comprobación judicial, que será la que en definitiva consagre el método más justo distributivamente. Que esto sea así, nada significa para que la ley tipifique ejemplificativamente algunos de ellos, a manera de métodos-tipo o indiciarios, sobre los cuales pueda levantarse alguna interpretación amplificatoria o analógica. Esta sentencia acas no hubiera tenido lugar de existir una ley en los términos señalados, y es buena demostración de hasta dónde llegan los jueces en una materia que les permite tal actuación. Confirma las especiales características de las cont. especiales, como instrumentos adecuados a la consecución de la justicia pero que son por ellos motivo de un encausamiento permanente, ya que difícilmente podrá decirse si con un método distinto del aplicado se hubiera logrado más justicia de aquel que tuvo realismo.

Esta sentencia demuestra y prueba la transparencia de la noción de justicia, transparencia difícil de aprehender por cuanto es como agua corriente que se escapa de las manos. Precisamente, la sentencia de 11 de junio de 1.959 (recogida en el Praxis fiscal) analiza un supuesto en cierto modo singular, en cuanto dada la existencia presupuesta de distintos métodos distributivos susceptibles de aplicación, coteja su posible justicia ante un determinado supuesto de sujeto pasivo obligado al pago, que solo lo es por unos días, ya que transcurridos los cuales, dejará de serlo, al concluir el status por el que lo es. El supuesto es el del concesionario titular de

una concesión a punto de extinguirse, y por tanto, de revertir al ente público. Aquí podrían ser aplicables cualquiera o uno de ellos-el que se probare más idóneo-pero cualquiera de ellos podría ocasionar una injusticia, y por tanto, estar contra el espíritu del art. 471 de la L.R.L., si no se aplicase un índice corrector, en función de la misma temporalidad de la concesión como de su temporalidad, diríamos, existencial o de duración. De ahí los consideramos de la sentencia:

"...es inaudable que al ser X, un propietario cuyo derecho ha de terminar necesariamente pasado el plazo antes mencionado (de la concesión) no resulte justo que sufra el gravamen por los expresados beneficios en la totalidad de la imposición y más aún cuando la reversión de la concesión ha de tener lugar a favor del Ayuntamiento, que es quien ha establecido las cont. especiales que son objeto del presente pleito.

Hay una subjetivación del método distributivo aplicado, ya que como acciomas, cualquiera de los calificamos como justos de los anteriormente mencionados "métodos distributivos", puede devenir todo lo contrario, si variase la existencia de otras circunstancias fácticas, como son las personas. Habría que añadirles a todas aquellas que ya hemos visto son citadas por los correspondientes Tribunales, como justificativas de una corrección o una rectificación de la distribución efectuada. La interpretación matizadamente subjetiva que hace la sentencia que estamos examinando es bastante Pronunciada:

"Cualquiera que sea la institución jurídica de Dº Privado, a la que se asimile la concesión de Ferrocarriles y Tranvías, ya lo sean a una cesión de usufructo o bien a una propiedad por plazo preeterminado, ..., lo que desde luego aparece como inaudable es que la sociedad apelante es propietaria temporal, por un espacio de tiempo, desde el primer momento, fijado, y esto es fundamentalmente bastante para que a efectos de la citada cont. especial, se señale la proporcionalidad entre el derecho a favor de la compañía entre los bienes que resulten beneficiados con las obras, y el que ha de ostentar el Ayuntamiento cuando a él re-viertan dichos bienes..."

Terminamos por resaltar la existencia de una laguna legal que reclama una intervención judicial, correctora de dicha insuficiencia, pero al mismo tiempo, procuradora de la justicia:

"No obsta a ello (a la corrección de la proporcionalidad distribuida) el que no exista en la legislación reguladora de estos gravámenes principales un precepto expreso, que fije para casos como el presente, quienes y en qué proporción, deben pagar las cuotas por tales contribuciones especiales, aunque es lo cierto que el beneficio que se grave debe de ser el que efectivamente se produce, por las obras, y que para la fijación de las cuotas individuales, los Ayuntamientos establecerán las bases que estimen conveniente, atendiendo a la justicia del reparto y a la clara determinación de las cuotas y por tanto, aún no existe una disposición especial que resuelva este caso, es de justicia, el que se fije la cuantía del gravamen

que debe abonar la Sociedad, quedando el restante a cargo de la Corporación Municipal, y a falta de otra regla de proporcionalidad, al valor de los respectivos derechos de la Sociedad actora y del Ayuntamiento..."

Al valor de los derechos, fórmula con la que se da entrada a la temporalidad de unos, y a la permanencia definitiva, de los otros, notas ambas influyentes tanto en el beneficio recibido como en la carga que por él deberá pagarse.

La sentencia del T.S. de 2 de julio de 1.972 (Ar.2940) enjuicia un caso bastante singular y que indirectamente tiene algún reflejo en el tema que estamos examinando: se planteaba en ella si las expropiaciones y subsiguientes indemnizaciones abonadas a los inquilinos ocupantes, de edificios, donde iban a realizarse las obras de mejoras de cont. especiales, abonadas por el Ayuntamiento, deberían incluirse en el coste de las mismas—como pretendía dicho ente público—o excluirse como sostenían los reclamantes particulares. La Sala se inclina por esta última solución, en base a un razonamiento que tiene evidente relación con la cuestión del reparto de las contribuciones especiales:

"...siendo digno de acotarse que el precio de una expropiación debe de abonarse por el órgano expropiante, puesto que de poderse repercutir, solo se haría legalmente si lo abonase por el correspondiente organismo, se cerramos proporcional e inequívocamente entre todos los administrados de la localidad, en la medida en que todos se benefician, con la obra que la expropiación comporta, la que no sucedería aquí... en cuanto que si bien los propietarios limitrofos a la obra..., se ven beneficiados con la misma, también se benefician los demás administrados, al poder circundar por las calles y viales, que la expropiación en cuestión implicaba y sin embargo a ellos nada se les exige, con el consiguiente quebrantamiento del principio de igualdad y proporcionalidad de las cargas tributarias, e impositivas, que nuestra legislación recoge y proclama".

El supuesto es de gran interés por cuanto fija indirectamente la idea de coste total de las obras, con la exclusión de la partida expropiatoria, pero por la vía más o tanto de la estructura interna a que responde la expropiación, como por la de evitar la evidente injusticia que supondría repartir su pago o indemnización entre los que reciben algún beneficio de las obras para las que se hace la expropiación que son también las mismas por las que se imponen cont. especiales. En el fondo viene a jugarse con la separación de los dos intereses—público y privado—, para montar sobre el primero el reparto o si se quiere, la imputación total de un gasto que le corresponde casi por definición. La exclusión pues se pronuncia por considerar que no debe ser materia de reparto, sino de imputación a uno de los intereses beneficiarios por la realización de las obras; como es el interés público, representado por el Ayuntamiento, que deben ser el que se haga cargo de todas las cargas que benefician a la comunidad.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de la Audiencia Territorial de Madrid, de 21 de enero de 1.965 (Revista de D^aAdministrativo y fiscal, nºII/I.965, pág.224) se enfrenta también con otro supuesto de "injusticia distributiva" en el reparto de cont.especiales. El supuesto de hecho consistía en la realización de unas obras de pavimentación, con mayor o especial firme, en algunas de sus partes, pero acordando distinto porcentaje a los propietarios colindantes por un lado, de la zona de cruce, siendo mayor y más elevado el puesto a unos, que a otros, siendo todos ellos colindantes con dicha zona. El Tribunal concreta el debate y la reclamación en el siguiente considerando:

"Que el art.41,g) del Reglamento (de Haciendas Locales) es de contenido análogo al a), porque la cuota no es más que una parte del coste repartido, si bien dicho apartado g) comprende los demás factores que individualizan la cuota, aunque el recurrente no se refiere a ninguno de ellos, sino al porcentaje de treinta y tres por ciento, ... respecto de lo cual no siendo acaudalado el accisivo predominio del interés público de la obra de que se trata verificada en uno de los puntos de más tráfico y céntricos de B., ... obliga por el criterio de prevalencia de intereses que sienta el art.470,2. de la Ley de Régimen Local, así como el que ha venido estableciendo el Tribunal Supremo en casos análogos a limitar al veinte por ciento, la parte alicuota del coste que el recurrente debe cubrir mediante cont.especial".

El juez entra en el examen del respectivo expediente, y es entonces cuando extrae unas conclusiones sobre la justicia o injusticia del reparto efectuado:

"Considerando, que del expediente aparece que se reparte a los propietarios de fincas, sitas en la calle A, (comprendidas en el terminado tramo de la misma) el treinta y tres por ciento de toda la obra, de urbanización del cruce de dicha calle con P.G. que afectan hasta el extremo de las chaflanes comprendidas más de 5.000 m². con la diversidad de firmes empleados, no solo por razón del gran tráfico allí existente, sino porque bajo dichas firmes se halla el despacho de la estación subterránea de B., y acceso a la misma y a la estación del Gran Metro, y también porque en esta zona se enladrillaron espacios verdes, cuyo suelo debió ser especialmente reforzado, carga no distribuida ni entre los propietarios afectados por la obra total de la calle A, ... siendo contrario a la justicia distributiva a la que debe atenderse el Ayuntamiento, como lo previene el art.471 de la Ley de Régimen Local y el 15 de la Ordenanza fiscal nº 31, pues no hay razón en que el Ayuntamiento pueda funearse para repartir el porcentaje del 33% del Presupuesto especial de una obra de urbanización del cruce de P.G. con la calle A, a cargo exclusivamente de los propietarios del tramo derecho de dicha calle... como si los propietarios del tramo izquierdo no hubieran en su caso resultado igualmente beneficiados, que los del opuesto,

Considerando que el Ayuntamiento pudo en tal circunstancia acudir a la Ordenanza especial para resolver con mayor justicia el problema que la obra planteaba... bien atenderse a lo dispuesto en el art.470,2. de la L.R.L.... más lo que no pudo hacer fue poner a cargo de los propietarios de las fincas del tramo derecho el 33% del coste de la obra."

La sentencia termina anulando la cuota asignada, por estimar injusto el reparto efectuado, acordando se fije en función de los metros de fachada del recurrente.

En orden a la dificultad que ofrece tanto la referencia como la aplicación de un método o "módulo" distributivo de las cont. especiales tenemos una interesante resolución del T.E.A.P. de Ciudad Real, de 30 de septiembre de 1.965, que al mismo tiempo destaca la enorme trascendencia que en las mismas, tiene el correspondiente órgano competente, ya que el señalamiento y consiguiente elección de uno de ellos o un conjunto de ellos es de competencia administrativa. Frente a las consideraciones del Ayuntamiento, reiterativas de la justicia del módulo elegico, en forma del líquido imponible de las fincas sujetas, y las de los obligados al pago, en forma de estimar arbitrario, tan simplista "módulo", el T.E.A.P. concreta sus razonamientos en lo siguiente:

"Considerando que tras los interesados en esta reclamación apoyan fundamentalmente sus pretensiones en la improcedencia del módulo aplicado por el Ayuntamiento para determinar la distribución de cuotas individuales en las cont. especiales impuestas por aumentos de valor de los edificios afectados, alegando que el líquido imponible asignado a una finca no debe influir al menos de carácter exclusiva en el cálculo matemático de tal aumento de valor, mientras que el criterio del Ayuntamiento de Puertollano, es exactamente el contrario por los reclamantes, y en este orden de ideas es preciso partir de dos supuestos incuestionables: a) que las cuotas por contribuciones especiales se impongan a los propietarios por razón de aumento de valor de sus inmuebles, han de ser forzadamente proporcionales a tal aumento, más no al valor total de la finca; b) que ni legal ni doctrinalmente, se ha logrado formular un sistema que pueda aplicarse en términos generales a los frecuentes casos, semejantes al que es objeto de este expediente, que se producen en la esfera municipal administrativa, siendo de observar que el T.S. incluso en sentencias invocadas por los interesados y el Ayuntamiento, ha rechazado todos los sistemas demasiado simplistas para la distribución de las referidas cuotas, habiendo declarado inadmisible, en casos concretos, tanto el módulo "líquido imponible", como el de "metros lineales", de donde se sigue que la decisión de aplicar un sistema determinado exige, en cada caso, el máximo esfuerzo de clarificación administrativa, observándose la mayor pureza en la forma y en el procedimiento".

Se pone pues el acento tanto en la particularidad de cada expediente como en la misma singularidad de circunstancias que tal particularidad presupone, por cuanto la técnica de aplicación de las cont. especiales no puede montarse sobre unas reglas generales formuladas en abstracto de unos métodos o módulos distributivos, sino del examen y análisis de las circunstancias concurrentes en cada supuesto, y sobre ellas, determinar el sistema más apto para la consecución de la justicia a que alude el art. 47I de la B.R.L.

También otra resolución de un T.E.A.P. como es la del de Valencia, de 4 de agosto de 1.971, insiste en la crítica anterior contra la sistemática aplicación y recurso a módulos o métodos "simplistas", que en su misma unitariedad, e incluso, unilateralidad, revelan su insuficiencia, y aunque en su consideración se alude a otros extremos, se contiene en él una apreciación de tal aplicación, como de la conducta municipal inductora de la misma:

"Considerando que si bien es cierto que el mejoramiento de una calzada beneficia a todas las fincas del término municipal donde se encuentra enclavada, no es menos cierto que beneficia de un modo muy especial a los propietarios de los inmuebles situados a lo largo de su recorrido, de aquí que en los expedientes de cont. especiales por aumento de valor, se exija por el art. 29 del vigente Reglamento de Haciendas Locales, la representación gráfica de la zona o zonas mejoradas, la valoración de las fincas beneficiadas... y el aumento de valor estimado a cada finca; extremos estos... no observados en el expediente objeto de reclamación... resultando inasumible el cálculo realizado por el Ayuntamiento en virtud de lo expuesto repartiéndose por igual entre todas las hanegadas de su término municipal, el determinado incremento de valor que en su primer término afecta muy especialmente a las fincas cuyas accesos tiene lugar por el camino mejorado".

La resolución del T.E.A.P. de Jaén, de 30 de julio de 1.970, insiste en la tendencia revelada por la anteriormente citada del T.E.A.P. de Ciudad Real, en el sentido de estimar inaplicable, y por tanto, injusto, el recurso al método o módulo del "líquido imponible", que en este caso objeto de reclamación, había sido "especialmente" fijado por el mismo Ayuntamiento "a los solos efectos de las contribuciones especiales impuestas...", sin acudir al correspondiente documento catastral, única habilitada para tal fijación, lo que influye en la invalidez del acuerdo municipal, tanto como la deficiencia en sí del método citado.

En cambio, la sentencia del T.S. de 6 de abril de 1.973 (Ar. 1639) admite como plenamente válidos el módulo de los "metros lineales" de fachada de la finca mejorada por las obras, como módulo distributivo de las cont. especiales, admitiendo la justicia del reparto, y por tanto, la infundada de la reclamación, en base a los distintos metros lineales de fachada de la propiedad de la finca, por la que se impugna, en comparación con las restantes propiedades. Esta sentencia, acaso por no moverse la impugnación sobre la justicia o injusticia del módulo "metros lineales" empleado, no le enjuicia, y pasa de largo sobre el mismo, y por tanto, sobre la equidad de empleo tan único, en contraste con otra célebre sentencia del mismo, citada por toda la doctrina (particularmente, por Leach Albert, cuya obra queda citada en la bibliografía) en la que declaró de forma tajante la injusticia del mismo, por cuanto entonces "...se grave lo mismo un palacio que a una choza; a un edificio nuevo que a otro derruido..."

Realmente todas estas sentencias y resoluciones no hacen más que poner de relieve la falta de una normativa general. Ahora bien, el problema está en si tal normativa es posible, y por consiguiente, la fijación "ex lege" de unos criterios o módulos distributivos, de aplicación obligada para los distintos supuestos previstos en la norma general. La jurisprudencia expuesta incide en contradicciones, lo que no es una nota típica de este campo, sino de toda jurisprudencia. Es también una búsqueda incesante, dentro de los

en que deben revertirse, de acuerdo con los propios términos de la demanda, ya que por su carácter revisor no puede entrar en cuestiones no planteadas por los interesados, por lo que en todos aquellos casos en que no penetra en el examen comprobador de la justicia del módulo empleado en el reparto de las cont. especiales más se debe a su falta de alegación por la parte interesada, que a una tentativa de evasión del mismo tribunal; no obstante, queda en claro que cuando tal comprobación es posible, se insiste en el carácter particular, caso por caso, que tiene la determinación del criterio distributivo, y por tanto, la importancia de la respectiva actuación administrativa. Es lo que creemos más importante de todo este inventario de posturas jurisprudenciales: ¿sería o no conveniente la fijación de modo general de un método o sistema de distribución de las cont. especiales? Creemos que una respuesta a esta pregunta exigiría muchas y laboriosas puntualizaciones, incluso, una muy importante: la misma autonomía conceptual y hasta aplicativa de las cont. especiales, porque si estas no son impuestas, ni se quiere que lo sean, la principal peculiaridad reside en las formas de su reparto, que es tanto como decir, en el procedimiento para la determinación de su cuota individual. La existencia de distintos métodos distributivos no debe verse como perjudicial, ya que la justicia no es algo logrible desde el principio y con su simple cita, o manera de un sísmo que se hace presente, con solo hablar de ella. La justicia en cualquier campo, es algo muy difícil de conseguir, que solo a base de aproximaciones, correcciones, y sucesivas decantaciones, puede conseguirse. No es de extrañar, por ello, que en materia de cont. especiales, y siempre que haya posibilidad, se compulse la justicia del método o métodos-empleados, para verificar su posible corrección. La jurisprudencia, lo mismo que la doctrina, se lanza una y otra vez, tanto en tal labor verificadora como en la indagación de otros posibles y más justos métodos distributivos: querer fijar solo uno de ellos, como la panacea universal que con su aplicación, nos proporcionara la justicia de todos los casos de reparto de cont. especiales, es quizás la ilusoria búsqueda de la pieza filosófica, que se revelará en el mayor fracaso, porque infinitos, no puede haber un solo método, sino una pluralidad de ellos, cuya combinación o distinta aplicación, permitirá una aproximación, lo más cercana, a la consecución de tan elevado objetivo en el reparto, como es el de su justicia. Aparte de que con tal pluralidad, con la remisión que implica a una mayor flexibilidad y discrecionalidad, en las autoridades locales, es un argumento a pro de la descentralización y autonomía locales, a diferencia de la fijación única ex lege que no encubre más que una razón centralista y de desconfianza contra la propia competencia municipal. Todo esto es muy distinto del panorama actual y vigente, en el que la L.R.L. ni define ni enumera, por lo que ser partidaria de lo expuesto, de ninguna forma significa que lo seamos de la situación legislativa actual, tan ayuna de elementos auxiliares a una actividad local, que es acreedora a mayores auxilios.

Tanto la propia flexibilidad como la misma dinamización de las cent. especiales, dependen del recurso a una pluralidad de métodos o módulos distributivos, que sin perjuicios de su enumeración o tipificación legal, pueden tener en la práctica, a través de los distintos expedientes, su ampliación analógica o simplemente, su corrección mediante determinados coeficientes, que aequilatasen aún más la equidad implícita en cualquiera de ellos. Si ni los autores colaboradores en la redacción de la publicación titulada "Ordenanzas tipo de la Hacienda Municipal" (pertenecientes en su casi totalidad al Ministerio de Hacienda, bajo cuya égida se llevó a cabo, su elaboración; ver, bibliografía) se han atrevido a proponer la aplicación única y rigurosa de uno o varios métodos distributivos, sino al contrario, a la formulación y propuesta de algunas variaciones, menos podrá haberlo la técnica legal, que solo sería respetada por su misma fuerza, aunque imponería un corsé que acabaría por ahogar a las cent. especiales. Son dichos autores los que se limitan a añadir algunas variantes a los métodos y módulos usuales, como las relativas a la censura de población "...de los núcleos en donde se realizan las obras..", que al mismo tiempo sirven para revelar la mayor generalidad—que es tanto, como decir, en el argot clásico de estas contribuciones, el mayor interés público—de las obras de que se trata y que devengan cent. especiales—, o por el contrario, su mayor especialidad—o sea, la parte más decisiva que en su financiación debe tener el interés privado—:

"Asimismo, estimamos oportuno que se considere el lugar donde queden localizadas las obras con relación a los sectores más o menos importantes de la población, y de cuya importancia puede derivar que existe un uso más generalizado intenso o contrariamente, su utilización más exclusiva de las personas vecinas a las obras y que en atención a estas circunstancias de utilización, debe distinguirse entre las obras o instalaciones realizadas dentro del casco o en las que suelen denominarse zonas diseminadas".

Esta postura confirma por lo demás el criterio de "numerus apertus" de la doctrina en general en orden a estos métodos o módulos distributivos que no puede por menos que analizar la justicia o injusticia de cada supuesto devengador de cent. especiales en función precisamente de las circunstancias de cada caso. La existencia de un método predominante, no significa que deba primar en exclusiva sobre los restantes; el que sea la colindancia y por tanto, los propietarios colindantes los que deban sufragar el importe de las obras, no significa que todas lo sean por igual. Inversamente, la existencia de tal colindancia proporciona el primer indicio, que requiere el complemento de otros. Si la mención de la colindancia como pretendido método único, desvela por sí misma, su insuficiencia, ya que decir colindante no significa que cualquiera que tenga tal condición, se beneficie en el mismo grado e intensidad, con ello estamos pidiendo la aplicación simultánea de otros métodos o módulos, que corrijan los defectos de un método sumamente rígido, aunque iniciario.

De hecho esa colindancia con las obras públicas, lo que motiva las cont.especiales, ya que se parte del principio que dichas obras son de interés general (desde esta perspectiva interpretamos el punto de vista de Leao Albert, que insiste en la concepción "general" del beneficio que toda obra pública, y por supuesto, municipal, persigue); es la colindancia o la proximidad física con dichas obras, lo que ocasiona que los titulares dominicales de la misma deban contribuir "especialmente" por cuanto se presupone que son ellos los que además del beneficio general, reciben otro beneficio especial. Pero prácticas y admitida esta constatación, surge la variedad y pluralidad de métodos distributivos: el que los colindantes sean los primeramente obligados, nada dice para que lo sean en la misma cuantía, y por tanto, con la misma carga. Es, como se ve, la necesidad existencial de varios métodos, que repartían la carga al beneficio especial que experimenta cada colindante. De ahí, que la configuración colectiva de la carga económica que representa las cont.especiales resulte fuera de lugar y enormemente inapropiada para su misma estructura; justamente en la individualización de dicha carga, hallamos la mayor característica y peculiaridad de las cont.especiales ya que en ella influyen o deben influir una serie de factores y circunstancias, imprescindibles en la determinación cuantitativa y cualitativa de la misma. Por encima de la concepción de "colindantes", existen otros muchos factores que particularizan el "status" de cada uno de ellos tanto frente a la obra pública de que se trate, como frente a la Administración municipal. No puede ser el mismo status de un colindante, que lo sea en escasos metros o por un solar, que el que lo sea por un elevado edificio; no pueden ser idénticas las cargas y hasta diríamos, acreches, que se derivan de la simple realidad física de ser propietario-colindante de una y otra clase de bienes. Y la casuística aumentaría incesantemente los supuestos y las particularidades. Orillarlas, para facilitar la rapidez o la aplicación de las contribuciones especiales, sería ir contra su mismo espíritu-recuérdese la alusión del art.47I de la L.R.L. a su equidad y justicia en las bases de reparto de las mismas-y sobre todo, falsearlas.

Basta una sencilla mirada a la doctrina que se ha ocupado del tema para deducir cómo en ella no hay ninguna defensa en exclusiva de algún método o método distributivo en particular, ni la postulación de la reforma legal en tal dirección, sino simplemente la exposición de cuál es el más idóneo para conseguir la justicia a que alude la vigente L.R.L. Así por ejemplo, Ferness Ribé en su trabajo sobre "las exacciones fiscales de las fincas colindantes con varias calles" (publicado en la Revista de Economía y Hacienda Local, nº2/I.97I) insiste tanto en la colindancia como criterio distributivo general, como en la necesidad de complementos:

"...en las cont.especiales por beneficios especiales, fundamentalmente presidirá el criterio de tributación en base al linero con cada calle, en la que se realicen las obras

se instalen los servicios... Si bien estos son los puntos de partida, se producen evidentemente excepciones a los mismos... será necesario distinguir según la clase de obras o servicios, que den origen a las mismas (cont. especiales). Influirá asimismo el criterio de distribución que se hubiere aplicado, que no solo puede ser independiente de la categoría de las calles, sino también incluso de la longitud de las mismas. En las obras de pavimentación, alumbrado y aceras, cuando se distribuyan las contribuciones por interés directo caminical, supuesto normalmente empleado, necesariamente deberá tenerse en cuenta, el número de cada calle, y por tanto, la categoría atribuible a la misma..."

Incluso, autores que como Barril Dossat ("El mito de la precisión en las contribuciones especiales", publicado en la obra titulada: "Aportación de la doctrina española al XIII Congreso Interamericano de Municipios", I.E.A.L.I. 971) son partidarios de un sistema de tarifas, a modo de cuotas fijas en concepto de cont. especiales, y por lo tanto, lo más alejado en principio de la pluralidad o diversidad de criterios distributivos por la que abogamos, tienen que reconocer la particularidad y especialidad de algunos supuestos, y admitir la aplicación de procedimientos correctores:

"De antemano, se reconoce tanto la existencia de procedimientos intermedios, como la imposibilidad de que determinadas obras, como construcción de puentes, túneles, pasos elevados, cobertura de ríos o canales, muros de contención, etc, puedan ser tarifadas."

La existencia de esas tarifas o la existencia de otros métodos diversificados que va contra la misma petición de principio de aplicar un solo método, como son el de tipos fijos o el de tanto alzado, formas ambas de cálculo global, que se postulan por este autor, como vías rápidas y remedio contra la situación actual, no eliminan el principal problema, ya que como indica expresamente "posteriormente, se debe articular el sistema de distribución o reparto de cuotas". En definitiva, tan mito es -parodiando a este autor- el de la precisión de las cont. especiales, como el de su rapidez y eficacia, ya que si aquella es ilusoria, también lo será la segunda, por la vía de acelerar la fijación de lo que luego ineludiblemente reclama la distribución en forma de cuotas individuales. A esto es a lo que en el fondo se refiere la sentencia del T.S. de 3 de diciembre de 1.970 (Ar. 4967), que se enfrentaba con la existencia en un Ayuntamiento, de una Ordenanza reguladora de las cont. especiales, en la que se tipificaba el porcentaje a distribuir por determinadas obras, estatuyendo una regla general de distribución:

"Que el art. 471 de la L.R.L. reconoce a los Ayuntamientos la facultad de fijar las Bases que estimen más convenientes para la fijación de las cuotas individuales sin más limitaciones que las de atender a la justicia del reparto y a la clara determinación de las cuotas... Se han de fijar coeficientes de corrección que garanticen la equidad en la distribución de la carga, por lo que la Norma Base de las fijadas por el Ayuntamiento de X., para fijar la valoración de los solares sin especificar... es una norma o regla que en cuanto atiene a todos los solares

527
sin valificar para ser valorados icénticamente, no puede afirmarse que altere la justicia o equidad del reparto, por ser determinadas de antemano y común a todos los propietarios de solares, sin edificar aunque edificables, ... pero, la que no se determina en tales reglas es la medida que grava el incremento de valor, el tanto por ciento que dicho incremento represente en el valor del solar edificable con relación al que tenía antes de las obras por ser manifiesto que para hacer la estimación del valor y su incremento que individualmente se asigne a cada finca, precisa que se hagan las tasaciones o peritaciones...."

O sea, que si la presuposición de un incremento de valor y la fijación apriorísticamente de un criterio para tal fin, son posibles y realizables, nada significa que ante un caso concreto, pueda calcularse tanto el incremento de valor como la repercusión individualizada que tiene cualquier criterio distributivo. La existencia de lo general, no es ningún obstáculo para la existencia de la complementariedad correspondiente, en forma de la fijación "para caso caso", de las previsiones genéricas de la norma-base de reparto.

J.J. Fernández Villa que también enjuicia la conformidad o disconformidad con la justicia de los métodos distributivos (2 En torno a la problemática de la participación de los particulares especialmente beneficiados por la obra pública en la financiación de la misma", incluido en el libro colectivo, ya citado en relación con Barril Desset) aún criticando como método predominante, sin más motivos, el de la colineancia, le reconoce siempre que se acompañe de factores correctores:

"...ha venido aplicándose el criterio que podría calificarse de restrictiva de colineancia con la obra, instalación o servicio, o de posibilidad de utilización de la obra y servicio...; sin embargo, este criterio no es el más apropiado para la más justa distribución de costes en relación con el beneficio obtenido, ya que únicamente tiene en cuenta uno de los factores en función del cual puede determinarse el beneficio, olvidando otros muchos como puede ser la superficie edificada o el volumen de edificación...".

Naturalmente que esos otros factores no son incompatibles con el método, que hemos calificado de indicativo y primario, de la colineancia, sino que tal cosa es una apreciación personal del autor; no se comprende por que este deberá aplicarse sin recursos a ningún otro factor ni criterio interpretativo. Es perfectamente admisible, y justamente es lo que postulamos, la atención a otros factores que vienen a su vez, a "modular" la aplicación de un criterio indicativo que en su aislamiento revelaría excesiva rigidez y esquematismo. La condición de "colineante" no se manifiesta con la misma fuerza en todos los que lo tienen, ya que no es lo mismo serlo, en unos pocos metros, que serlo en una línea prolongada de ellos; ni serlo con igual fachada, pero con distintas formas, o con distintas facultades de edificación. Es por esto por lo que se ve la necesidad de una aplicación conjunta de métodos y coeficientes de corrección, con los que lograr la justicia en el reparto

— Obligados al pago de las contribuciones especiales

Obligados al pago de las contribuciones especiales.

El art.463 de la L.R.L.determina quiénes son tales obligados, distinguiendo en el caso de las cont.especiales impuestas por razón de los bienes, algunos casos de mercedes reales. Por regla general, establece que en estos casos, serán "los dueños", los obligados, mientras que si tales contribuciones ley son "por razón de explotaciones industriales y comerciales la persona o Entidad por cuya cuenta y riesgo gire el negocio" serán también los obligados. Tan lacónico precepto merece una ampliación, por el Reglamento de Haciendas Locales, en su art.16:

"A los efectos del art.463 de la Ley, las Contribuciones especiales recaerán directamente sobre las personas naturales o jurídicas que aparezcan en el Registro de la Propiedad como dueños o poseedores de los bienes inmuebles, o en el Registro mercantil o en la matrícula de la Contribución Industrial, como titulares de las explotaciones o negocios afectadas por la mejora en la fecha de terminación de las obras o en la de comienzo de los servicios".

Esta ampliación pudiera ser objeto de alguna crítica, por cuanto, queriendo perfeccionar y completar la previsión legal, realmente lo que hace es restringirla a una que introduce un requisito que como veremos perjudicará la buena marcha de las cont.especiales; nos referimos a la exigencia de la inscripción registral. No se comprende bien por qué a cuenta de que viene este purismo jurídic, basado en la desconfianza, como si al ente público recaudador no interesase un pronto cobro de las cuotas, por el que se considere como dueño de los bienes, y como si alguien que no tuviera tal condición, se avergüenza a su pago, cuando justamente lo debe de hacer por ser "dueño" de ellos. La referencia por otra parte a los poseedores, tras la nueva ley hipotecaria de 1.944, tampoco aparece muy correcta, dado que la posesión a partir de tal fecha, no es inscribible. La técnica enumerativa de la Ley y del Reglamento es asimismo imperfecta y excesivamente rudimentaria, porque acude a una vía indirecta; lo que tenía que haber dicho antes es por qué en unos casos se imponen las cont.especiales "por razón de los bienes", y otros, por razón de las explotaciones industriales. Más aún, esta separación es en sí artificiosa, ya que no hay razones distintas de, imposición de cont.especiales en uno y otro caso, ya que las explotaciones industriales y los bienes son objeto de ellas no por razones diversas, lo que aparentemente se deduce de los preceptos citados, sino por una misma causa o "razón" por emplear la terminología efectiva legal tan pobre e inexpressiva en todos sus términos: las explotaciones como los bienes son objeto de las cont.especiales por la razón de que están en la misma "línea", o sea, por que están en la misma línea de fachada respecto del lugar donde se producen las obras, instalaciones o servicios. Tan bienes son los que así son aludidos en los preceptos mencionados, como las explotaciones, ya que ambas son inmuebles; con la distinción, lo que se hace

es particularizar un supuesto, que no debería haberlo sido, ya que las explotaciones industriales son contempladas como "bienes", y sus titulares, realmente, como dueños de ellas, igual que los dueños de los otros bienes. Hablar separadamente de las mismas, es introducir un elemento de confusión como si su condición industrial tuviera alguna influencia en la aplicación de las cont. especiales, lo que está totalmente al margen: las explotaciones industriales se toman en consideración como las demás bienes, no por lo que tienen de explotación industrial o comercial, sino porque son bienes. La confusión se produce no solo por cuanto al recoger la referencia a estas explotaciones induce al error de que las cont. especiales toman en cuenta alguna nota típica de las mismas - la idea de beneficio - en la estructura de la cont. especial, sino porque se intenta separar un caso evidente de repercusión: se quiere decir que por tales locales no pagarán los dueños de los inmuebles de los que forman parte, evitando que por la vía de la emisión, se haga cargo de tal contribución, el dueño de un bien inmueble que seguramente experimentará en su propiedad menor beneficio que el que experimenta el titular de la explotación industrial o comercial. Para eliminar un caso de repercusión que debería admitirse y consagrarse por la ley, de no existir tal distinción, es por lo que esta se hace, pero insertando simultáneamente confusión análoga: porque si es por la repercusión, habría que preguntarse seguidamente si el dueño es obligado al pago de las cont. especiales, de modo y forma definitivos, sin posibilidades de repercusión alguna, sobre los usuarios o arrendatarios de sus bienes, o si por el contrario, tal repercusión es posible. La respuesta sería afirmativa si se aceptase la anterior interpretación de la tipificación legal de los titulares de las explotaciones industriales o comerciales; no lo sería, si justamente tal señalase caso de repercusión, tiene tal autonomía, con lo que entonces, los dueños de los bienes serían realmente los únicos obligados al pago de las cont. especiales. Solución tanto más injusta cuanto que en caso de beneficio especial, el que prácticamente goza del mismo, será el que use o disfrute el respectivo bien inmueble (inquilinos o vecinos, si está destinado a viviendas arrendadas, etc). Es obvia la insuficiencia y deficiencia de los preceptos indicados.

La herfanada de tales preceptos se pone más de relieve si nos preguntáramos qué dueños de bienes son los que la ley y el Reglamento hacen objeto de las cont. especiales. Evidentemente, al ser unos determinados dueños, esto significa, significa que no todos los dueños de bienes quedan sujetos a las mismas, sino algunos de ellos. Al palparse una causa discriminatoria justificada, lo que tendría que haber hecho la ley, es fijar de modo claro por qué unos dueños deben de pagar las cont. especiales. El intérprete debe de acudir para responder tal fundamental pregunta, a deducciones, cuando debería encontrarse un claro mandato legal en tal sentido.

Volvamos al primer tema, en orden a la exigencia registral de la concisión de propietario, impuesta por el Reglamento de Haciendas Locales, como un "plus" normativo a la previsión legal de simple alusión a dicha concisión, habrá que preguntarse también por las consecuencias de la coincidencia de ambos requisitos. Basta pensar con que la Ley Hipotecaria vigente, aprobada en 1.944, como expone en su exposición de motivos, no consideró conveniente en nuestro país, introducir la inscripción constitutiva para todas las acreencias reales, para reducir la frecuencia que puede revestir tal falta de coincidencia, y por consiguiente, sobre su encaje en las previsiones legales y reglamentarias. Lo mismo cabe pensar con titularidades dominicales que han estado registradas, pero que efectúan su transmisión, la misma no ha tenido aún acceso al Registro. Estas y otras posibles situaciones reclaman un inventario de posibles hipótesis de trabajo.

a) traspaso de la propiedad de los bienes, por expropiación forzosa: la ley que rige esta última, de 16 de diciembre de 1.954, la sujeta a un procedimiento. El propietario que tenga registradas los bienes objeto de la misma, puede seguir ostentando tal cualidad durante todo el procedimiento, y aún finalizado, en tanto en cuanto terminada la misma, se formalice luego en el Registro dicha transmisión "ope expropriationis". Podemos pensar en dos casos: en que el caso de las cont. especiales se intente hacer durante la apertura de dicho procedimiento, o una vez finalizado. Ambos son a su vez consecuencia de haberse iniciado el expediente de imposición de cont. especiales con una determinación de los obligados, entre los que figura el propietario en cuestión. Además no hay que olvidar que la apertura de un procedimiento expropiatorio nada significa sobre su finalización, ya que la Administración que lo inicia puede cesar de él (esto sin pensar en las posteriores incidencias con mismo, una vez finalizado: supuesto de incumplimiento o no ejecución del fin para el que se llevó a cabo la expropiación, todo lo cual indicamos para evitar precipitadas soluciones en orden a la injusticia de la que a continuación se va a decir). Iniciado el procedimiento expropiatorio, tenemos la siguiente situación: un obligado, que figura como tal inscrito registralmente y que por ello lo es, pero contra el está dirigido un procedimiento, que va a acabar con dicha titularidad dominical. Añadiendo el planteamiento de la situación, se desvela en toda su contradicción, como desvela lo absurdo de la previsión legal, que recurre a un signo estático como es la inscripción registral, y a ella solo quiere atender, cuando prácticamente el bien "por cuya razón se imponen las cont. especiales" está sujeto al tráfico jurídico, y por tanto, a cambios en su titularidad, siendo uno de ellos, este caso de un procedimiento abierto de expropiación forzosa.

Figurándose en una interpretación, o si se quiere, aplicación literal del precepto normativo, será siempre el titular registral de los bienes el obligado al pago de las cont. especiales, pero paradójicamente puede ser que ni

sea ya propietario, por haberse efectuado ya la transmisión "ope expropriationis", o puede serlo "en precario", en tanto no finalice el procedimiento con tal fin, por lo que solo mientras el mismo dure, lo será. Tanto en uno como en otro supuesto, cómo calificar y considerar su obligación de pago de las cont. especiales? La respuesta sería la de la injusticia, y falta de equidad, incurriendo así en contra de lo que se proclama por el art. 471, como máximo criterio inspirador en el reparto de las cont. especiales. Si se aplica sin más las previsiones legales y reglamentarias, resultaría que habría que exigir el pago al dueño de un bien, que cuando paga, o ya no lo es, o si lo es, solo lo es "temporalmente", pero sin que en definitiva al mismo lleguen los beneficios por los que se acuegan las cont. especiales y que producen las obras, instalaciones o servicios para los que se exigen. Cabría incluso ver una "contradicción legislativa" entre las leyes de expropiación forzosa y la de Régimen local, ya que si la primera dispone que el acuerdo de necesidad de ocupación (art. 21) supone la iniciación del expediente o procedimiento expropiatorio significa que a partir de tal momento, las titularidades dominicales cesan a favor del titular de la potestad expropiatoria, por lo que solo se conservarán temporalmente y mientras no perciban la oportuna y justa indemnización expropiatoria; en cambio, la ley de Régimen local, al marginar esta situación, mantiene la idea contraria, de que el propietario lo es mientras siga en vigor su inscripción registral, por lo que desconoce la repercusión que sobre la firmeza de los derechos tiene el ejercicio de la potestad expropiatoria. Cada ley sigue su camino y desconoce la existencia de la otra, aunque esto de lo que más se predica es de la Ley de Régimen local. Ocurrirá en bastantes casos que el depósito o entregamiento de tal indemnización expropiatoria se haya producido con posterioridad al momento de exigibilidad del pago de las cont. especiales, o al menos, que pueda producirse, por lo que sería preciso arbitrar una solución que corrija la desarmonía legal señalada, evitando los efectos injustos.

Conocemos una respuesta del Servicio Contencioso del Ayuntamiento de Madrid, respecto al anterior problema, respuesta en forma de dictamen, que consideramos de interés, ya que en él se incluyen unas apreciaciones sobre el carácter de la exigencia reglamentaria de la inscripción registral. Entre otras cosas, estima que esta exigencia "...a su juicio, solo se hace para poner en orden el proceso normal de cambio de propiedad entre particulares, tratándose de evitar que por situaciones existentes entre ellos, quede incierto el obligado al pago de la cuota tributaria por el concepto de cont. especiales...", aunque añade una afirmación en contra del carácter pretendidamente básico y definitivo, de dicha inscripción: "...la seguridad se trae a uce en la inscripción en el Registro, cuya falta por omisión de las personas privadas, no puede afectar al derecho de la Corporación al cobro de la

contribución especial", entradas a continuación en el tema que hemos suscitado, con los siguientes razonamientos:

"La cont. especial compensa una mejora producida por gasto público, a los inmuebles particulares (art. 469 de la L.R.L.). La Ley de Expropiación Forzosa en su art. 21 señala como fecha de iniciación del expediente expropiatorio la del acuerdo de la necesidad de la expropiación. El art. 90 del Reglamento de dicha ley, establece que la fecha límite para determinar la procedencia de abonar las mejoras efectuadas en los bienes objeto de la expropiación, será la de iniciación del expediente expropiatorio".

En consecuencia, al no tomarse en cuenta por la indemnización expropiatoria el posible abono de la cont. especial por el propietario que figura como titular registral, hasta la finalización del expediente expropiatorio, concluía sosteniendo que no debe exigirse el cobro de este, de la contribución especial. Fijémonos que este razonamiento se basa en el fondo en una razón de justicia y equidad: no se puede exigir el cobro de una cont. especial, a aquel que no tiene ninguna posibilidad de pedir su reversión por el que va a ser beneficiario de la expropiación. Es entonces cuando el problema se plantea ya que si la cont. especial se ha abonado antes de la iniciación del expediente expropiatorio, no se produce ninguna injusticia ni solo porque en aquel momento no había ninguna incertidumbre ni sobre el destino de los bienes, ni sobre su permanencia en la inscripción registral. Al haber sido abonada, y haberse producido la mejora, y surgir con posterioridad, el procedimiento expropiatorio, en la valoración de aquel para la fijación de la correspondiente indemnización expropiatoria, es cuando se tomarán en cuenta, las mejoras por las que se han pagado las cont. especiales, y por tanto, se resarcirá el pago de éstas, con una cantidad equivalente. La respuesta del citado Servicio es pues una respuesta a medias, ya que se reduce a indicar una solución indiscutible, para un caso que no reclama otra; el problema, repetimos, es otro: cuando no se ha abonado las cont. especiales, y sin embargo, se ha iniciado ya un procedimiento expropiatorio que culminará con el traspaso de la propiedad, y en definitiva, con la titularidad original que aparece registrada. El problema está en si hay que compensar al propietario sujeto a expropiación, de la cont. especial que abona por una mejora de la que no va a ser beneficiario, esas que todas las mejoras son indemnizables en dicho procedimiento, siempre que se hayan producido antes de la iniciación de éste.

El T.E.A.P. de Madrid, parece inclinarse por una solución injusta, a nuestro juicio, por su excesiva rígor interpretativo, ateniéndose literalmente a los textos citados: viene a decir que si el traspaso de dominio en la expropiación forzosa no se produce hasta el acto de ocupación, hasta entonces, el propietario registral lo será a todos los efectos, entre los que figura el pago de las cont. especiales por mejoras introducidas en sus bienes. En su resolución de 22 de marzo de 1.972, a la reclamación económica-administrativa 2.767/1.971, en la que se enfrenta con una reclamación basada

534
en hallarse el bien "en trámite de expropiación", lo que se adecuó incluso de una certificación municipal aportada, pero en la que únicamente se indicaba tal situación, sin más precisiones, lo que sirve al Tribunal para desestimar la reclamación al no haberse acreditado:

"...el que se haya producido el traspaso del dominio, que se lo se produce según el art. 53 y concordes de la ley de 16-12-54, mediante el pago o consignación del justo precio y la ocupación".

La solución no puede ser más injusta, mucho más cuando se hecho imputa al mismo perjudicado por la expropiación, los retrasos en la ultimación y conclusión del respectivo procedimiento, ya que si hasta que el justo precio y ocupación se hayan producido, no se entienda traspasado el dominio, entonces al propietario registral no solo se le hacen sufrir los retrasos, sino que se le hace pagar una cont. especial por unos bienes que no ya suyos, y por lo que aún no ha recibido la indemnización. Algo de esto se alegaba también por esta reclamación, ya que el Tribunal sale a su paso, con las siguientes palabras:

"Considerando, que otra cosa muy distinta es que el Ayuntamiento no haya satisfecho todavía la indemnización pertinente, cuestión ésta, en la que este Tribunal no puede entrar a conocer por ser de competencia de otra jurisdicción".

La sentencia del T.S. de 9 de febrero de 1.972 (Ar. 432/72) analiza un caso exponente del problema que estamos estudiando, cuyas características se derivan del considerando que vamos a transcribir; y en el que se recurrente solicitaba de la Administración, la inclusión en el precio o indemnización expropiatoria, de lo que había abonado en concepto de cont. especiales:

"Que la solicitud del expropiado reclamando como indemnizable, un recibo girado a su parcela por contribuciones especiales municipales, por obras de alcantarillado, aunque abonado con posterioridad a la ocupación administrativa, se revengó como el propio recurrente reconoce en el año 1.963, anterior al expediente expropiatorio, por lo que es improcedente cargarlo sobre la expropiación, ya que en el justiprecio del solar, se han comprendido el valor de todos los elementos con los que cuenta la finca, entre ellos los servicios públicos de aguas y semejantes, que forman parte integrante de la misma, por lo que no pueden contemplarse separadamente y en todo caso de existir razones de enriquecimiento de la Administración, lo serían del Ayuntamiento que giró la exacción, y ante la cual puede recurrir el interesado, si consideraba que no debía contribuir en la cuantía señalada por la Corporación Municipal".

De este considerando se deduce que el T.S. se planteó el problema así como también la injusticia presupuesta en él, y por ello, procura delinear los distintos hechos configuradores de la situación objeto de reclamación. Tiene entrar en el fondo, ya que con aludir al revengo, cuando inmediatamente antes reconoce que el pago aún no se ha efectuado, pretende resolver, pero termina por reconocer al reclamante una vía autónoma de in-

nación ante la Corporación Municipal, no sin antes liberar de toda culpa a la Administración expropiante, como si solo el problema seiera cuando esta Administración fuese la autora de los correspondientes recibos de cobro de las cont. especiales, cuando el supuesto general será el contrario, o sea, el que se planteaba en el recurso objeto de esta sentencia. Prácticamente, esta sentencia se mueve en el mismo literalismo interpretativo que la anteriormente citada resolución del T.E.A.P. de Madrid, ya que se vincula con exceso a momentos a los que atribuye un elevado rango jurídico (momento del devengo, momento del nacimiento de la obligación de contribuir), como si no fuera más interesante atender al concreto momento de la exigibilidad del pago, ya que aquí lo que se producía que aún efectuada ya la expropiación, se exigía tal pago, al que había dejado de ser propietario. El T.S. insiste en otro considerando en toda esta argumentación, exquisitamente jurídica, haciendo realidad el viejo aforismo romano, de la "summa lex, summa iniuria":

"...el recurrente (que igualmente ..pide.. que se le abone la parte proporcional de lo satisfecho por contribuciones especiales al Ayuntamiento por obras de alcantarillado)... el recurrente asíó acreditar que tal obligación nació después de haber dejado de ser propietario de la finca, lo que no ha efectuado, y del recibo aportado ante el Jurado, aparece que el documento liquidable corresponde al N.º 6.536/63, lo que parece indicar mientras no se demuestre otra cosa, que el devengo se produjo en 1.963, por lo que no podía corresponder su pago, ni en todo ni en parte, al Estado expropiante".

No podemos saber si por descuido del reclamante, este no presentó dentro de la valoración y determinación del justo precio, el correspondiente recibo, aunque es presumible que lo hiciera, ya que justamente la reclamación se hace por tal motivo, o que aún haciéndose aportado, por la Administración expropiante se jugó con el mismo argumento judicial, que nada tenía que ver con los recibos, por no haber sido el ente público impositor, pero lo que está claro es que la solución del recurso requería otra vía distinta a la que aquí se marca; de hecho, lo que con ella se logra es dejar el problema en la misma situación en que estaba antes del recurso. De esta sentencia lo que con claridad es deducible que devengada la cont. especial el obligado permanece fijo y fijo, cualquiera que sean las incidencias que sufran sus bienes, precisamente, por los que debe de pagar y por los que tiene la condición de obligado a su pago, que será como un sambenito del que solo se liberará con el pago, sin que pueda acreditar ninguna excusa, como venta o expropiación de sus bienes. Solución que choca tanto con la naturaleza de las cont. especiales, como con su finalidad: con aquella, al recaer sobre bienes, lo que aquí parece lo contrario, a más de una carga personal que acompaña al contribuyente mientras no pague, y con la segunda, ya que el pago no tiene ningún fin compensar, al no existir el beneficio, que se incorpora al bien o a su titular.

La Sentencia de la Sala I^a de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Madrid, de 1 de marzo de 1.968, emitida en el recurso contencioso 259/1.967, ocupa una posición muy cómoda en orden al problema de la expropiación de la finca, objeto de mejoras derivadas de obras públicas municipales, aiciones:

"No exonera del pago de contribuciones especiales, el que la finca esté sujeta a expropiación, porque tal cuestión habrá de ser tenida en cuenta en el momento expropiatorio oportuno"

Aunque parece admitir la posibilidad de compensación de la abono en tal concepto de cont. especiales, por lo que se fijará dentro de tal procedimiento, en concepto de indemnización expropiatoria. Habría según esta postura, un primer pagador, como sería el propietario de los bienes objeto de la expropiación, que tendría tal condición en primer lugar, a la manera de un sujeto pasivo directo o primario, que posteriormente con ocasión de la expropiación, repercute "ape expropriationis", el importe o cuantía de la abono en concepto de cont. especiales, por ser una mejora o beneficio el que se deriva de la obra, que se incorpora al respectivo bien, y por consiguiente, a su valor venal, que deberá tenerse en cuenta al señalarse el precio justo de la expropiación. Según esta solución, el ente expropiante no puede hacerse cargo de una carga que solo corresponde al titular de los bienes, carga imputable precisamente por tal titularidad, y que de facto no es transmisible mientras no se realice el procedimiento expropiatorio. Dicha carga ni puede cederse ni transmitirse separadamente de los bienes, ni puede hacerse cargo de ella, un ente público, por lo que la expropiación si bien compensa su abono, lo hace por la vía de la incorporación de su importe al valor citado, de la finca a expropiar. Lógicamente, esto parte de una presunción, o al menos, en ello no se entra muy a fondo, y es imaginarse en la equiparación de los valores e cantidades, abonos por un lado, por el propietario en concepto de cont. especiales, y por otro, por el ente expropiante por la mejora incorporada a la finca y derivada de la obra pública que ocasionó aquel pago. Fácil es presumir que tal equiparación no será frecuente, o al menos, en los términos de su formulación, que llegan a la identidad absoluta, cuando lo posible es que el importe, al ser proporcional, carezca de tal identidad con la cuantía de la mejora, que es la que entrará como elemento valorable, en el momento de la determinación o fijación del justo precio por el Jurese expropiatorio. Lo que si queda claro es que ambos pagos siguen caminos separados e independientes yendo por un lado, el que corresponde al obligado particular, y por otro, al que el ente expropiante debe de entregar a aquel, en concepto de precio por el bien expropiado, cantidades entre las que no puede operar, la compensación, por ser por conceptos distintos.

b) propietarios o dueños de los bienes, que no tengan inscrita su titularidad dominical:

El Reglamento de Haciendas Locales ya hemos visto exige la condición de "propietario registral", para hacerle obligado al pago de cont. especiales. Sin necesidad de reiterar lo dicho anteriormente, conviene que insistamos en la paradoja que resulta que un reglamento de ejecución de una ley restrinja el ámbito de ésta, con la añadidura de requisitos que además contra el mismo interés público ya que habrá que preguntarse que en qué beneficia la exigencia registral para que el ente público pueda percibir las respectivas y devengadas cont. especiales. Es palpable, que si esta exigencia fuera requerida en todos los casos, se dificultaría aun más la aplicación de las cont. especiales; con esto, queremos indicar una primera salida a este problema, en la aplicación directa de la previsión legal, que al hallar genéricamente del "dueño de los bienes", sin ningún acotamiento especificativo, esté admitiendo la pura condición dominical como la básica para hacerla sujeta al pago de las cont. especiales. Es en esta salida en donde encontramos su justificación la ya mencionada respuesta dictamen del Servicio Contencioso, a la que nos remitimos, como la sentencia que vamos a examinar de 28 de junio de 1.965. Y es que tal salida es casi forzosa y de urgencia, si se quiere evitar el callejón sin salida en que se hallaría la misma Administración si realizadas las obras, luego no encontrase que ninguno de los propietarios-dueños de los bienes beneficiarios, tiene registrada su condición. La mencionada sentencia se fija en un momento procesal adecuado: estima que el obligado al pago debe serlo el que realmente sea dueño de los bienes en el instante de terminación de las obras, ya que justamente es entonces cuando el beneficio derivado de las obras se produce, y por tanto, cuando su dueño puede hacerse cargo del mismo:

"...sin que pueda alegar lo contrario (de que no es el beneficiario de las obras, ni por tanto el obligado al pago de las cont. especiales) el que alegue la falta de inscripción de su título... ya que la falta de inscripción o el retraso en ella... no pueda beneficiar a sus causantes y en estos casos, su autor no puede sostener la inclusión indebida ni reclamar por ello; más cuando su condición de verdadero propietario puede demostrarse mediante escritura notarial; tampoco puede exhibir la existencia de un pacto con el vendedor transmitente sosteniendo que en el precio abonado se incluye el importe de las cont. especiales pacto estrictamente privado y que no puede blandirse frente a la concreta reclamación de la Administración".

Esta sentencia, que aparece recogida en "Praxis fiscal", se inspira pues en un criterio realista, ya que en la necesidad de determinar al obligado, deberá hacerse por la vía de la realidad, o sea, por la vía de la determinación de quién sea verdadero propietario, por encima de la existencia de mayores o menores formalidades. Si la inscripción depende de un acto voluntario del propietario, no debe quedar sujeta al mismo, un acto tan importante como es la exigencia de pago de las cont. especiales, ya que entonces se abonarían al puro capricho individual, no págandolas nadie.

Todo el mundo sabe las injusticias que se producen en otros tributos al exigir en ellos el cumplimiento de determinadas formalidades, en las que solo puede estar interesada una sola de las partes; pensemos en las "bajas" por algunos impuestos, para las que la Administración exige la presentación de algún documento justificativo, documento del que carece precisamente el propietario (piénsese en la expropiación, con su indemnización entregada en forma de "depósito", del que se hará cargo el propietario, que carecerá no obstante del documento acreditativo para solicitar la Baja, y cuya alta no se presenta por el ente expropiante, porque también estos entes públicos, generalmente municipales, tienen intereses como los particulares ya que para ellos mejor es no pagar ninguna contribución, por lo que retrasarán tal acto el mayor tiempo posible) Lo mismo aquí puede producirse si se impone por encima de todo, la formalidad registral, ya que entonces se presentaría situación similar: dueño de un bien ya vendido, que por lo que sea, no puede presentar la correspondiente baja, en espera de que presente el alto el comprador, lo que no hace, ya que para él es más ventajoso que aparezca el vendedor como "propietario" para todo lo que sea sinónimo de "cargas". Si la Administración conoce por cualquier medio que el propietario es distinto del que aparece como tal registralmente, a él deberá imputar la carga del pago de las cont. especiales.

En la fecha de terminación de las obras, como la decisiva a estos efectos de fijación del "obligado" responde la sentencia de 15 de abril de 1.946, donde se contempla un caso de transmisión casi inmediata a dicha terminación, lo que ya se considera irrelevante:

"...el verdadero beneficio de la obra, aprovecha al anterior propietario, ya que verifica la transmisión después de verificar aquella... es innegable que el precio (de transmisión) se habrá fijado computando el importe de la mejora y..."

Aunque en esta sentencia se incide en otros aspectos, por cuanto concierne el beneficio derivado de las obras, vinculado al que es propietario o dueño en el instante de su terminación, con lo que imprime una fuerte nota personal a unos beneficios que van a la finca, ya que justamente si la norma contempla al dueño, es por esto: por ser dueño, de unos bienes, y no por ser un "sujeto" determinado.

Es en la práctica y en la conformación de cada expediente de imposición de cont. especiales, donde se muestra la extraña regulación vigente, ya que por un lado, parece ser que en ellos se acude a la vía registral, y solo en su efecto, a la búsqueda de otras pruebas, pruebas que cuando se recurre a aquella vía, originar múltiples reclamaciones, por la existencia numerosa de esas situaciones detectadas en donde el propietario no es el que aparece en el Registro,

c) proprietario afectado por un plan de arborización urbanística, se declare
"zona verde" parte o toda, se suprimen:

El caso puede resultar de una injusticia notoria como el de la expropiación por cuanto si bien el propietario es en principio sujeto al pago de las cont. especiales, el que su parcela sea declarada "zona verde" le supondrá la privación práctica de los derechos inherentes al de propiedad (de edificación, etc) y en su consecuencia, de los beneficios que pudiera obtener por la realización de obras, servicios e instalaciones públicas, que devengan cont. especiales. Mucho más si es en la determinación de sus costas donde entran esos conceptos determinantes del importe de dichas contribuciones.

También aquí ante la falta de una regla expresa, habrá que acudir a la interpretación más adecuada, que es tanto como decir, más conforme con la justicia; también aquí el criterio que hemos visto aplicado en los expedientes de imposición de cont. especiales del Ayuntamiento de Madrid, es el de atender al momento de finalización de las obras, para atender en el mismo a quien en ese momento sea propietario registral de la finca o bien correspondiente, de forma que si con posterioridad a dicho momento, se produce la citada declaración de "zona verde", no tendrá ninguna influencia sobre aquella determinación. Así en el expediente 18-177-1.972, integrado por las actuaciones suscitadas por la reclamación de un propietario de solar, declarada "zona verde", al haberse comprobado que la declaración de tal zona tuvo efecto posteriormente al momento de conclusión de las obras, deja de tener derecho al titular actual a cualquier tipo de exención, desestimándose su reclamación, en aplicación de los arts. 463 de la L.R.L. y 16 del Reglamento de Haciendas Locales.

El supuesto ofrece mayor interés incluso que el visto de la expropiación forzosa, por cuanto en este tenemos un conflicto entre el beneficio especial o aumento de valor, como causas de las cont. especiales, sobre los propietarios colindantes, y una zona o extensión de finca particular, que al ser declarada "zona verde" deja de proporcionar un interés exclusivamente económico a su propietario, al menos, por el contrario, el interés de la comunidad. Dicha declaración de zona verde representa para el propietario particular una verdadera carga, que no puede compensarse con el beneficio derivado de ciertas obras públicas municipales, por el que el que va a ser receptor del mismo, tiene que pagar. Si además el beneficio especial se monta sobre tal zona, de interés público, es obvio que a quien va destinada el beneficio especial es a dicho interés, aunque por la paradoja de que la zona siga en manos particulares, surja la paradoja de su posible y teórica atribución a dicho propietario particular. Este caso suscita creemos un problema de justicia como un problema de ausencia actual de normativa, por cuanto basta ver la listas de exenciones de los arts. 468 y 472 de la L.R.L.

para comprobar el reducido criterio con que están formuladas, y para ver que las mismas recogen únicamente los bienes pertenecientes al Estado o al propio Ayuntamiento de la imposición, pero no a esta clase de bienes que insustituibles, aún estando en manos particulares, no dejan de tener utilidad común. Es cierto que el comportamiento municipal indicado en la resolución de reclamaciones planteables de casos como este antes mencionado, los órganos encargados de la resolución parecen ajustarse a lo que se deduce del primero de tales preceptos-468-, en su número 4;

"La exención sobreviniente con posterioridad al señalamiento de cuotas, no obstará en ningún caso, a la exacción de éstas"

Precepto que indirectamente ha servido de base en la resolución indicada, lo que presupone que si la declaración de "zona verde" tiene lugar con anterioridad, entonces el beneficio especial se produce sobre ella, y no hay obligación ninguna sobre el propietario para su pago. Sin embargo, creemos que la solución no es fácil como tampoco es fácil que se aplique la expuesta, ya por el límite tan restringido en que se mueven las exenciones, ya en cuanto el propietario, repetimos, lo sigue siendo, aunque privado de sus más específicas e importantes atribuciones. Por otra parte, fijación de solución tan elemental como la expuesta, de ultimación de las obras, solo aparentemente resuelve el problema, y solo temporalmente es justa, ya que si en principio por el hecho de que las obras se ultimen, se presuponga que el beneficio se absorbe por el propietario, esto solo lo será temporalmente, mientras no se produzca la declaración de "zona verde", ya que producida este supuesto dejará de ser real. Por el lapso temporal, existente, desde la finalización de las obras hasta dicha declaración, el beneficio especial habrá beneficiado al propietario particular registrado como tal, pero a partir de tal momento, el beneficio se confunde con el mismo beneficio derivado de la "zona verde" como tal zona. El mero hecho de la colindancia, junto con el mero hecho de que continúe en manos de los propietarios privados, colocan a tal zona, como cualquier otro bien colindante de la misma propiedad particular, desde la perspectiva de la vigente normativa de las cont. especiales.

La resolución del T.E.A.P. de Maaria, en la reclamación I.383/66, examina la procedencia de cont.especiales sobre una parcela, con destino en los planes de ordenación, a "plaza pública":

"que si bien es cierto que sobre la parcela A., a que afectan las cont.especiales debatidas..., no se permitió la edificación por deber ser destinada a plaza pública, no lo es menos que no resulta incoherente expediente de expropiación... sobre la misma.

Consideramos: que el obligado al pago de las cont.especiales, según determinan el art.463 de la Ley de Régimen Local..y 16 del Reglamento de Haciendas Locales..., es la persona natural o jurídica que aparezca... en el Registro de la Propiedad como dueño o poseedor de bienes inmuebles... y que al momento de realizarse las obras que motivaron las cont.especiales, lo era A., sin que pueda admitirse una propiedad de hecho que la parte reclamante atribuye al Ayuntamiento de Maaria, diferenciándose de la de Derecho é registral, como la misma pretende".

La interpretación que hace el T.E.P. es más bien falta de ella, al atenderse a la más estricta literalidad de la norma, por encima de la posible - en este caso, segura - injusticia de cada caso. Es más bien falta de interpretación porque precisamente en este caso en otros supuestos más o menos análogos que pueden presentarse, lo que se intentaba poner de relieve era la incongruencia de estimar como beneficiario, y por consiguiente, como obligado al pago de las cont.especiales, al que siendo propietario, de unos terrenos, estos no le proporcionan la menor utilidad, por su mismo destino impuesto por los planes administrativos de ordenación urbanística, ya se trate de planes generales, ya de especiales o parciales. Al igual que el visto, de afectación a zona verde, aquí el destino imposibilita todo beneficio al que figura como titular dominical: cabría pensar si realmente este no es un simple usuario temporal de un terreno que está predestinado, por estar afectado al uso público y común, en forma de "plaza pública". Usuario temporal, a manera de un concesionario cuyo título rige mientras no se efectúe la transmisión definitiva. Desde la perspectiva de esta resolución, se produce cierta objetivación del beneficio, aunque con repercusión subjetiva: lo primero, por cuanto la parcela, espacio o terreno, mientras no sea expropiado o cedido, continúa siendo de la propiedad de su titular, porque ninguna transmisión se ha operado y porque de hecho y de derecho el beneficio especial produce por la obra pública de que se trate, va al mismo; pero lo segundo, porque si bien el propietario actual está obligado al pago por tal motivo, en relación con él, se altera el mecanismo legal que afecta el beneficio especial a personas o clases determinadas de ellas. Prácticamente, lo que este ejemplo, como otros similares, están demostrando, es que el beneficio especial no es sinónimo ni tiene nada que ver con ciertos aumentos de valor, ya que estos son excluidos por principio, por el propietario, ante destinos como los citados: plaza pública, zona

verde, etc en las que, en tanto en cuanto no se lleve a cabo la correlativa operación de traspaso del bien o bienes en cuestión, al dominio público, y una vez practicada y fijada la determinación ex officio del destino público de la parcela o parcelas particulares, puede surgir el beneficio especial, al beneficiar al que es propietario, y por tanto, obligase al pago de las cont. especiales, porque tal beneficio podrá ser calificado de "especial" en tanto en cuanto dure tal situación de impasse o si se quiere, temporalmente indeterminada, en que el propietario legal no quiere seguir siéndolo por el destino que su propiedad ha recibido en el plan urbanístico, y el que deberá serlo, en nombre de toda la comunidad, el ente público todavía no ha iniciado las gestiones expropiatorias correspondientes, para viabilizar la previsión planeada. Ahora bien, esta propiedad sujeta a una concepción temporal, sobre la que el titular apenas podrá ejercer los derechos conexos a su titularidad dominical, será realmente una propiedad desnuda de sus atributos típicos (nueva propiedad), sobre la que el añadido de la obligación de pago de las cont. especiales puede significar un quebrante de la misma equidad que tales contribuciones tienen como fin rector (que incluso, puede favorecer comportamientos tortuosos de las Corporaciones locales, ya que a estas les resultará más propicio la ejecución de una obra y el percibo de la correspondiente cont. especial, para después expropiarla, por estar destinada a un uso público, con la paradoja de que el pago no podrá resarcirse el obligado, al prohibirse a partir de la declaración del destino o afectación, toda clase de mejoras).

El propietario real, a quién está imputado el acceso al Registro de la Propiedad:

Aunque el supuesto en si mismo parezca paradójico, sin embargo, es frecuente, caso que encubre el fenómeno de la propiedad horizontal, forma de propiedad la más frecuente en todas nuestras ciudades. Nos estamos refiriendo al caso de "las comunidades de propietarios", que por no tener acceso registral, como titular cominical colectivo, o si se quiere, comunitario, no se consideran por los Ayuntamientos, como "obligados al pago" de las contribuciones especiales. Se ve una vez más que la exigencia de una formalidad no perjudica más que al ente público que la reclama, en este caso, el ente municipal impositor, a quien por respeto de tal formalidad, se le suscita la dificultad de quién será el obligado o los obligados de la finca que aparece como propiedad de una "comunidad de propietarios". Conocemos una resolución del T.E.A.P. de Zaragoza, de 15 de junio de 1.970, que abunda en lo anterior, creemos, que en perjuicio de la respectiva Corporación Local, lo mismo que cualquier otra interpretación similar; textualmente, en parte de dicha resolución, podemos leer:

"que no pueden ser sujetos pasivos de las contribuciones especiales, las comunidades de propietarios, al no tener acceso al Registro, por lo que toda liquidación a las mismas debe anularse y atender a quien fuera titular registral en el momento del devengo, o bien la Empresa constructora, o bien individualmente cada una de las propietarias titulares en el Registro de la Propiedad de cada una de las viviendas o locales".

Resolución que parece encerrarse en una petición de principio, ya que si como parece el Ayuntamiento giró la liquidación, a la comunidad de propietarios, lo haría porque al no existir la oportuna inscripción registral de los distintos propietarios de las viviendas, solo era tal comunidad la que ostentaba algún papel representativo frente al exterior-y por tanto-frente a los terceros, por lo que resulta absurdo, anular tal liquidación en base a que el Ayuntamiento deba acudir a la inscripción registral. Postura cerrada, que como el pez, se muere la cola, ya que la disposición legal para cumplirse debe preexistir el supuesto de hecho de la misma, por lo que si no existe, habrá que buscar otra salida, salida que no ofrece, y que debió ser la admisibilidad como sujeto pasivo, de la citada comunidad.

Es verdad que en justificación de esta resolución podría jugar-se con el argumento de carencia de personalidad jurídica, para la comunidad en cuestión, así como para todas las comunidades de propietarios similares, así como en el plano registral, el desconocimiento que nuestra Ley Hipotecaria ofrece de las propiedades colectivas, o de naturaleza germánica, como pudiesen ser las "comunidades en mano común" o propiedades de tal carácter, por lo que al no tener ni en el Registro ni en el plano general jurídico, reconocida personalidad jurídica, limitada o total, no pueden tenerla por esta vía indirecta de la condición de sujetos al pago de las cont. especiales.

El que las "comunidades de propietarios" no puedan ser sujetos pasivos de las cont.especiales, y no puedan estar por ello obligadas a su pago, significará que carecerán asimismo de la personalidad suficiente para recurrir contra las incidencias del expediente de imposición, de la condición de "interesado", a los efectos de interponer las reclamaciones a las que se refiere la normativa relativa a las cont.especiales. Si acudiéramos a la Ley 49/I.960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, parece atribuirse al mismo tiempo que un determinado status jurídico a todas esas comunidades de propietarios" (de pisos), unos "órganos de gestión y administración", con lo que se les está facultando para actuar a través de éstos últimos, representativamente, con efectos frente a terceros; tanto en su exposición de Motivos, al enumerar tales órganos y citar entre ellos, el "Presidente" como al referirse a las facultades de éste, le reconocen la facultad implícita de "la representación de todos los titulares, en juicio y fuera de él" "con lo que se resuelve -dice la exposición- el delicado problema de legitimación que se ha venido produciendo" (véase, también, art. 12). En la reclamación 2.586/70, interpuesta ante el T.E.A.P. de Madrid, se planteaba un caso de legitimación de estas comunidades de propietarios, y por tanto, de si están facultadas para recurrir y por cuál de sus órganos lo estarán; el objeto de la reclamación era la solicitud de suspensión del cuotro de reparto de las cont.especiales y por consiguiente, como una reclamación previa a la liquidación de cuotas en concepto de cont.especiales; se consideraba por el reclamante que habíase producido una exclusión indebida, por lo que solicitaba dicha suspensión, para evitar posteriores rectificaciones. El reclamante ostentaba la condición de "secretario" de una determinada comunidad de propietarios. En su resolución, de fecha 22 de marzo de 1.972, se alude en uno de los Resultandos a que por el citado tribunal, se instó del reclamante, la suscripción de la representación y la mantuviera "de estimarlo el Presidente de la Comunidad, a quien atribuyen la representación de la misma, el art. 12 de la Ley 49/I.960, de 23 de julio". Por no haberlo hecho y cumplimentado, la resolución desestima la reclamación:

"Considerando que con respecto a personalidad para entablar esta reclamación y seguirla posteriormente, no puede ser atribuida a.... en su calidad de Secretario de la Comunidad de propietarios de la finca..., toda vez que la representación de tales Entes jurídicos viene atribuida por el art. 12 de la Ley 49/I.960, de 23 de julio, al Presidente de la Comunidad y la cuota combatida en esta reclamación resulta firmada a la misma."

"Considerando que como premisa de pronunciamiento que luego sucederá deberá acreditarse que la reclamación no fué iniciada por parte interesada, que lo era la Comunidad de Propietarios, a quien legalmente representa

el Presidente de la misma, y de manera singular, cuando la cuota controvertida es afectante al todo, de conformidad con los arts. 60, I. y 69, I, A. de la Ley de Procedimiento Administrativo".

Aunque el reclamante-secretario de la Comunidad-había sido admitido como suficientemente legitimado por los órganos municipales, el T.E.A.B. no entra en el fondo de la cuestión debatida, por considerar que la reclamación se ha interpuesto, por persona:

"...cuya representación (de la Comunidad) no estenta ni por imperio de la ley ni por designación de quien podría habérsela otorgado, es visto que resultan concúlcase los principios de orden público referidos a procedimiento y siendo los mismos de carácter preferencial no cabe entrar a conocer, por ser ellos excluyentes de otros, de la cuestión de fondo que tanto persona no capacita plantea, cuanto el expediente presenta".

Es lástima, como se ve, que esta reclamación suscitaba esos problemas: uno de representación, que es el que se resuelve negativamente, y otro, más de fondo, como era la impugnación de una "cuota de contribuciones especiales afectante a la Comunidad", como vuelve a repetirse en la decisión final, lo que origina el interrogante, de si de haber entrado en su resolución, se hubiera admitido una reclamación interpuesta por representante legitimado, contra una cuota girada a nombre de la Comunidad. El mero hecho de haber el Ayuntamiento girado dicha liquidación, revela que por el mismo, se juzga a la Comunidad como "sujeto pasivo", y por consiguiente, como "obligada" al pago de las cont. especiales, lo que inicialmente puede poner de relieve un comportamiento práctico por parte de los órganos municipales, por encima y más allá de toda autorización legal, que les facilita tanto la misma operación de liquidación, como su cobro, notificación y posibles impugnaciones, ya que a través de una sola y única liquidación, el Ayuntamiento disminuye su trabajo de liquidación, agiliza su cobro-el tener que hacerlo solo de uno-, agiliza su notificación y facilita también su impugnación, liberándose de todas las cargas de pruebas acreditativas de la propiedad de los distintos pisos. De hecho, es así como se viene haciendo por la mayoría de los Ayuntamientos, que por este medio indirecto, de la legitimación procesal y en cierto modo personalización jurídica de las Comunidades de propietarios de pisos, les giran las respectivas cuotas a nombre de toda la Comunidad, correspondiente a sus órganos de administración, el correspondiente reparto o distribución entre los distintos pisos, pero percibiendo de estas sus cuotas, aquellos órganos, que son los encargados para dar cumplimiento y pagar en su consecuencia, la liquidación recibida. Corre el peligro de que en base a la previsión legal, cualquiera de los propietarios se oponga al pago, en virtud de exigir la correspondiente liquidación de su cuota, inci-

visualizase, por lo que hubiera resultado interesante, como accines, que el T.E.A.P. hubiera podido entrar en el examen del fondo de la reclamación, que aún cuando no planteaba directamente este asunto, marginalmente debería de tocarle, caso que la cuota se había girado a nombre de la Comunidad. Estimamos que según los términos de las disposiciones vigentes, la reclamación de cualquiera de los propietarios está abierta en base a un precepto legal que solo reconoce la concisión de "sujetos pasivos" a los dueños de los bienes, registrados como tales, que solo pueden serlo, individualmente los distintos titulares de cada piso (como se desprende además de los arts 12, 32, 52, etc, de la Ley de Propiedad horizontal).

Creemos no obstante que la legitimación procesal, al marchar por camino diferente, no prejuzga ni concisiona limitativamente la previsión legal, aunque resulte extraña la dualidad, caso que por una parte, existe o existiría, ante un caso concreto, una legitimación por parte del Presidente de la Comunidad de propietarios, para actuar en cualquier vía, por mandato de la Ley de Propiedad horizontal, en defensa de los intereses de cualquiera de los propietarios de pisos de la Comunidad, y por otro, existe un precepto que reconoce a esta Comunidad, como "sujeto de Derecho" frente al pago de las cont. especiales. Aquella legitimación, plantea otro problema que casi llega a ser cómico: ¿deberá el propietario de un piso, actuar a través del Presidente de la Comunidad, en cualquier vía reclamatoria, contra la cuota individualizada que se le haya asignado, o podrá hacerlo, como tal individualmente? La respuesta vendría concisionada por otras preguntas: si la cont. especial puede concebirse como una carga sobre cada piso, o "sobre la finca", lo cual a su vez, aparece concisionada, en función de la naturaleza de cont. especial de que se trate, ya que la visión "personal" preesmina en las cont. especiales por beneficio especial, y la "real" u objetiva, en las de por aumento de valor, para las que se habla de "fincas". Todo lo cual está abrogado por una clarificación en este punto, mediante la adecuada expansión subjetiva de un precepto que no tiene ninguna razón de ser, caso que además en las inscripciones registrales de estas Comunidades de propietarios en cierto modo la inscripción colectiva, y por consiguiente, comunitaria, no solo porque como primera inscripción, se hace en bloque, de forma que al solicitarla y verificarla, es la totalidad de los pisos, para los que se pide la inscripción, sino que además, en la particular y concreta de sus distintos pisos, en cada una de ellas, debe contenerse una referencia a ser parte de una comunidad, tanto para la fijación de sus obligaciones o cargas, como para la de sus derechos. Queremos decir, que en la inscripción de toda propiedad horizontal existen forzosamente alusiones a la misma.

El problema tiene sin embargo más importancia de la que tiene en apariencia, ya que la liquidación es un acto de aplicación y efectividad de las cont.especiales (razón por la que en la reclamación reseñada interviene el T.E.A.P. de Maeria), y por consiguiente, un acto que solo puede impugnarse por la persona o personas afectadas directamente por el mismo, o sea, en este caso, por el contribuyente, por lo que si no se sabe interpretativamente si las Comunidades de propietarios pueden ser "contribuyentes" o si por otra parte, se sostiene que solo pueden serlo "los propietarios individuales", y de ninguna manera, las Comunidades de propietarios, la incertidumbre no puede regenerar más que en la inefensión del administrado aquí llamado "contribuyente en concepto de cont.especiales". Una sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 13 de enero de 1.965 (Recogida en la Revista de Dº Administrativo y Fiscal), ante una reclamación que había sido interpuesta por la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana, en nombre de la propietaria, afirma textualmente:

"Considerando que si se examinan atentamente los términos del problema... se advierte al punto que la legitimación para interponer la reclamación económico-administrativa, corresponde no a la Cámara, como representante de los intereses generales de la propiedad urbana, sino a la Señora G. sujeto pasivo del tributo, contribuyente afectado por el acto de aplicación de las cont.especiales,... por que los arts.... 727 de la L.R.L. y 223 y 228 del Reglamento de Haciendas Locales, y en la actualidad, el 166 de la Ley General Tributaria, concuerdan en negar legitimación para impugnar un acto fiscal de aplicación de tributos a quien no resulta directamente afectado por el mismo acto y en reconocerla al sujeto pasivo del tributo; esto es, en la contribución especial, al contribuyente".

De nada puede valer que el Presidente, como representante legal de la comunidad de propietarios interponga la correspondiente reclamación si luego a posteriori se la declara mal interpuesta en base a que no tiene la condición de "interesado", por no estar directamente afectado por el acto fiscal objeto de impugnación, a lo que habría que añadir, la incertidumbre respecto a si la cuota giraba a la Comunidad lo es de acuerdo, con la ley, o sea, si puede recibir tales actos fiscales y ser destinataria de ellos; el problema procesal se complica, ya que existiendo tal clase de cuota, habría una primera reclamación, si se interpusiera, contra ella, reclamación precisamente para consistir en entenerla mal hecha, ya que debería de ser "vecino por vecino"; una cuestión de fondo, que vendría concretada tanto en si la liquidación es correcta, como si lo es hecha a nombre de la Comunidad, si así no estimara, tendría que rehacerse, por el Ayuntamiento, contra cuyas cuotas individuales, surge el problema de si el Presidente estaría legitimado para recurrir, que parece que no en función de la jurisprudencia similar a la arriba transcrita. Un verdadero galimatías que al único que perjudica es al propietario particular, contribuyente.

La inscripción registral de la titularidad dominical tiene tal importancia, que se acuerda estrictamente con sus términos, el ente impositor ha de procurar girar la liquidación, por lo que puede resultar la paraceja de que haya un obligado concreto y otros "indeterminados". Una situación en parte parecida a la de la comunidad, es la que viene representada por esas comunidades de bienes, derivadas de situaciones temporales, como herencias yacentes, propiedades pro indiviso, etc. En la resolución a la reclamación número I.231/70, que la examinamos en otro lugar de este apartado, se enfrentaba el T.E.A.P. de Madrid, con el tema de quién es el obligado ante un caso de una propiedad inmobiliaria pro indiviso, como consecuencia de una herencia yacente, y en donde uno de los reclamantes solicitaba la individualización de las cuotas, por cuanto el testamento había dispuesto claramente las partes o porcentajes de propiedad que correspondían a cada uno de los titulares, frente a una liquidación que el Ayuntamiento había girado a nombre de una sola persona, acompañada del término "y otros". El T.E.A.P. de Madrid desestima la pretensión del reclamante, al dar una fuerza decisiva a los términos en que está expresada la inscripción, y por consiguiente, estimamos que el Ente impositor ha de fijarse a ella estrictamente, por lo que si la inscripción aludía nominalmente solo a unos de los miembros de la comunidad hereditaria, y añadía el término "otros", así es como debería hacer la liquidación, el Ayuntamiento:

"....por cuanto del certificado expedido por el correspondiente registro de la propiedad, no se extrae conclusión individualizadora de quienes y en qué cuantía hubiesen sido los dueños de la finca gravada....por lo que el recibo debe girarse a nombre de, pudiendo el primero, reclamar una parte de los otros...la cantidad que a cada uno de los mismos corresponde...."

La solución viene a ser similar a la que puede verse respecto del "usufructuario", por cuanto, al atenerse a la inscripción registral, contra la que no prima, lo que hay que subrayar ni el mismo testamento, ni la misma declaración de las partes interesadas, el "obligado", es aquel que se deduzca de dicha inscripción, sin perjuicio de reconocerle el oportuno derecho de reintegro de los demás copropietarios, con el agravante imputable a todos estos derechos de repercusión o reintegro, por mucho respaldo legal que tengan, ya que si tan evidente es el reintegro no se comprende bien por qué no es el mismo ente público el que lo evita y cobra directamente del sujeto al reintegro, aquello que a éste le toca pagar en tal concepto.

e) titulares de derechos reales limitados:

La Ley de Régimen Local, en el art. 463, establece de modo tajante que será el dueño de los bienes, el obligado por regla general al pago de las cont. especiales, disponiendo a continuación determinadas repercusiones solo si los bienes estuviesen gravados con algún derecho real de censo, usufructo, uso o habitación. De ahí que se plantee el problema de los demás derechos reales, y especialmente, de las servidumbres. En el expediente de imposición de cont. especiales del Ayuntamiento de Llorio, promovido por la reclamación 29-284-72, se afirma en la resolución municipal que "solo están sujetos a las cont. especiales, los derechos de propiedad, pero no los demás derechos reales (como por ejemplo, servidumbres de paso). Es solo el propietario, el que según una interpretación cerrada y estricta del art. 463 de la L.R.L. quedará sujeto al pago de las cont. especiales". La solución por lo retusca, no parece muy justa, no en sí misma, sino con los hipotéticos supuestos excluidos. Conocemos y es imaginable la existencia de un caso, con el que seguramente exponemos: un local comercial o una vivienda, que tenga su entrada por el portal de una casa, con fachada a la vía pública, en donde se han realizado las obras que devengan cont. especiales. Imaginemos que se trata de una propiedad distinta, con la única diferencia que no tiene fachada propia y directa con la citada vía, aunque se beneficia igual que el propietario y vecinos de aquella, de las mejoras urbanas introducidas en la calle o en cualquier otro lugar público próximo a dicha finca. ¿Resulta justo que por el simple hecho de no ser colindante inmediato con la vía pública, y por tanto, al carecer de fachada sobre esta, quede liberado del pago de cont. especiales, cuando se beneficia en parecido grado que el propietario de la finca con fachada, por donde él tiene su entrada, en concepto de "servidumbre de paso"? La respuesta creemos que tiene que ser negativa, aunque sabemos que el ordenamiento vigente no la autoriza, por lo que la solución más justa que se postula, debe ser en el plano de "lege ferenda" por cuanto la "lex lata" solo permite atenerse a un factor muy restringido.

f) el usufructuario, como posible obligado:

En estos términos, este supuesto se nos presenta como contradictorio con el que acabamos de examinar, y es con esta finalidad de contraste por la que le formulamos de este modo. Las consideraciones que podemos hacer sobre él, son las siguientes: la L.R.L. ya hemos dicho únicamente concibe como obligado, al dueño de los bienes; entonces, ¿qué papel tiene o representa el usufructuario de tales bienes?. Frente a los demás derechos reales, el art. 463 de la L.R.L. reconoce al dueño de los bienes objeto de usufructo, un derecho de reintegro o de recuperación, del titular de este derecho real, con las limitaciones y proporciones señaladas por dicho precepto, en su número 3, letras a) y b):

"Si los bienes estuviesen gravados con algún derecho de usufructo, uso o habitación, el propietario tendrá derecho a ser reintegrado por el usufructuario o usuario:

- a) de una parte de la cuota que guarde con el total de ésta, la misma proporción que el valor del capital del derecho real correspondiente guarda con el valor total de la finca, cuando se trata de contribuciones impuestas para obras nuevas o instalaciones...
- b) del total del importe de la cuota o de las anualidades, cuando se trata de contribuciones impuestas para gastos de conservación o entretenimiento de las obras, instalaciones o servicios."

Como se ve, y si manejáramos la Ley General Tributaria, resultaría difícil determinar quién es el verdadero contribuyente u obligado al pago de las cont. especiales, en caso de existencia de un derecho real de usufructo (y sígase lo mismo en relación con los derechos de uso y habitación). Si nos atenemos a la L.R.L. habría que afirmar lo contrario: el ser el dueño el único obligado, los titulares de estos derechos reales, lo son en concepto de repercusión, pero no de obligados. Sobre ellos, los dueños-directamente obligados-repercutirían el importe, en la proporción señalada por los párrafos transcritos, pero nada más, siguiendo con su primitiva condición el dueño de los bienes, y de repercutidos, los titulares de los usufructos. Pero decimos que con arreglo a la L.G.T. la cosa cambiara que según esta norma legal, cabría decir que los dueños serían simples sustitutos de los contribuyentes que tendrían tal condición, los usufructuarios.

En la reclamación nº 1.231/70, del T.E.A.P. de Madrid se plantea un caso de este tipo: un usufructuario que había sido objeto de una liquidación en concepto de unas cont. especiales por determinadas obras de pavimentado, impugna lo mismo en base a considerarse no sujeto por la L.R.L. y estimar que solo lo están los dueños de la finca por la que se le gira aquella liquidación. El usufructuario atacaba la liquidación por estimar que el verdadero propietario de la finca, no está sujeto, debiendo causarle la baja, y el alta, en cambio, a cargo de los verdaderos propietarios, proindiviso, de la respectiva finca. La resolución municipal, por vía de reposi-

ción, admitió la alegación del usufructuario, causándole la baja, lo que fue objeto de reclamación económico-administrativa por los considerados en ella como propietarios de pleno derecho, reclamación que es la que es objeto de resolución, en la fecha indicada, por el T.E.A.P. de Madrid. Los propietarios, en esta vía, alegaron a su vez, que el usufructuario no podía quedar exento, en "virtud de lo dispuesto en el art. 504 del Cº Civil, que obliga al pago, por el beneficiario del usufructo, de las Contribuciones y cargas que gravan el uso o los frutos de la cosa usufructuada, que en este caso, es una finca...", cuestión sobre la que el referido Tribunal afirma lo siguiente:

"...el pronunciamiento de este Tribunal ha de ser negativo, debiendo no obstante señalarse, lo que en el art. 463 de la L.R.L. se precisa y que faculta a los propietarios a ser reintegrados por los usufructuarios de las cont. especiales por razón de los bienes..y en la forma establecida por los números 3 y 4 del susodicho art. 463".

Según esta resolución, se confirma lo que adelantábamos: la L.R.L. otorga un derecho de repercusión sobre el usufructuario, pero no una obligación de primer plano, por la que ya desde el primer momento, el obligado al pago de las cont. especiales sea el "usufructuario", que por este procedimiento, no lo es nunca, sin que esto quiera decir que no esté obligado al pago de lo que en concepto de reintegro le repercute o gire, el dueño de los bienes usufructuados.

Entendemos que este mecanismo de repercusión, como todos los similares que puedan existir en nuestro ordenamiento jurídico, son remedios fáciles con los que se faculta y se permite al correspondiente ente público el cobro de las obligaciones acordadas por los particulares, pero que no hacen más que trasladar los problemas de pago, ya que en definitiva, por encima de cualquier circunloquio verbal y de actuaciones, los que sufrirán la carga serán aquellos a quienes se gira el reintegro, o sea, los usufructuarios. La rigidez de la L.R.L. sobre las cont. especiales se comprueba una vez más al encerrarse en tan estrecha vía como es la de reconocer únicamente a los dueños de los bienes como obligados al pago de las cont. especiales. No puede jugar a su favor la razón de que al exigir el Reglamento, la formalidad registral, solo lo pueden ser los propietarios, dado que el usufructo es un derecho real que admite y tiene permitida su inscripción registral, y por consiguiente, puede cumplir la misma formalidad que el titular del dominio. Insistimos que con el derecho de reintegro, la ley lo que hace es desplazar los problemas de solvencia y responsabilidad en el pago del ente público receptor de la cont. especial, al dueño de los bienes, y de éste, al usufructuario, con la diferencia de que el dueño carecerá de los eficaces instrumentos del ente público, y por consiguiente, es el que más riesgo corre de no verse resarcido de lo que abonó como "obligado al pago de las cont. especiales". Conceptualmente y menos jurídicamente creemos no hay ninguna dificultad, para otorgar esta concisión, al usufructuario, aunque sería preciso modificar en este sentido la vigente L.R.L.

g) propietarios con titularidad registral, sitos dentro de la zona mejorada, aunque no estrictamente colindantes con las obras de mejora:

Este es un supuesto específico, que solo citamos en función aclaratoria de las previsiones legales. Si como ya dijimos al comienzo de esta relación de supuestos, la ley habla del "dueño de los bienes" como el obligado al pago de las cont. especiales, lo hace sin ninguna otra adjetivación y por tanto, defectosamente, ya que no son los dueños de los bienes, los que por tal condición, quedan sujetos, ya que entonces lo serían todos aquellos que fuesen propietarios, con lo que estaríamos ante un auténtico impuesto, sino solo aquellos que siendo dueños de bienes, lo sean de colindantes con la vía pública. Esta última e importantísima precisión, es erigida y omitida por la ley, por lo que los intérpretes se han encontrado con un verdadero vacío que han intentado cubrir por la vía fácil del ejercicio de una potestad tan unilateral y soberana como es la "tributaria". De ahí que como complemento de los anteriores supuestos, resulte interesante la inclusión de este apartado, que no sería necesario si la ley se hubiese cuidado de insertar la citada precisión.

La sentencia de 20 de abril de 1.971 (citada por A. Carretero Pérez en un trabajo suyo sobre las Haciendas Locales, publicado en la Revista de Economía y Hacienda Local, nº2/1.971) se enfrenta con un supuesto que encaja perfectamente dentro de este apartado, puesto que examinaba la liquidación en concepto de cont. especiales, girada por determinado Ayuntamiento, únicamente a los propietarios de una de las márgenes de la calzada, o sea, de uno de los lados de la calle, dejándola a los propietarios del otro, sin contribuir. El supuesto es interesante, por cuanto aclara una visión estrecha de la colindancia con las obras que ocasionan la mejora por la que se contribuye, visión estrecha y excesivamente localizada puesto que la mejora es presumible y admisible que se produzcan sobre ambos lados de la vía pública y no exclusivamente sobre uno de ellos, como hizo el Ayuntamiento (aunque también puede ser en la actuación municipal un deliberado intento de reducir el número de obligados como el número de formalizaciones, aunque es lo cierto que no es accible cuál fué su verdadera razón operativa, ya que lo anterior es presumible, y no seguro). El Ayuntamiento había acordado la pavimentación del trazo de una calle, acordando llevarla a cabo en dos fases "...consistentes en pavimentar primero la mitad longitudinal de la calle correspondiente a los números impares y después hacerlo en la otra mitad... giró las cont. especiales devengadas como consecuencia de ésta, a los propietarios de dichas fincas impares... pero la hacerlo desconoce la finalidad unitaria de la obra total, ..y olvida la igualdad de beneficios que recibirán todos los propietarios de ambas aceras... pues los técnicos del propio Ayuntamiento reconocen que el beneficio se produce para los propietarios de ambas aceras... y en consecuencia, procede rechazar este criterio municipal (de estimar solo obligados al pago de cont. especiales, a los propietarios de uno de los lados de la calle)

que además es contrario al mantenido por el propio acuerdo del Ayuntamiento....según el cual, el señalamiento de costas, debe hacerse dividiendo la cantidad total repercutible a todas las propietarias afectadas, por la suma de todas las metros lineales de fachada de todas las fincas". Sentencia interesante, repetimos, y que incluimos en este apartado, por cuanto en ella se trata de la determinación de quiénes son "los obligados", que no son, únicamente, los dueños de los bienes, sino que lo son, pero los que están dentro de un determinado ámbito o zona, donde las obras tienen lugar. Tanto el supuesto de hecho, como la resolución que merece por la sentencia, al responder cada uno a una visión distinta, y sujetarse en última instancia, a la decisión judicial, subrayan una forma de interpretar -municipal- al concepto legal de obligados, que es corregida por el juez, en su sentido adecuado.

— Prescripción de la obligación de pago de las contribuciones especiales

Prescripción de la obligación de pago de las contribuciones especiales.

El art. 796 de la L.R.L. dispone lo siguiente:

- "1. Los casos de prescripción, sus plazos y condiciones, serán los siguientes:
- b) por exacciones provinciales y municipales, contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios y por imposición municipal y provincial... el plazo será de cinco años, contados desde la fecha en que nace la obligación de contribuir, tratándose de deudas liquidadas, o en otro caso, desde la fecha de liquidación...."

Se advierte cómo en este precepto se autodenominan más a las "cont. especiales", ya que no aparecen englobadas bajo la rúbrica general de "exacciones locales", sino por la suya propia específica, apareciendo diferenciadas tanto de las "exacciones", como de las "impuestos". Por lo demás, el art. 292 del Reglamento de Haciendas Locales no añade ninguna otra precisión, por lo que nuestra norma fundamental en esta materia será la arriba citada, en la que se observa una identidad sustancial en orden a la prescripción, sobre las tres figuras que en ella se mencionan. Si este precepto se compara con el art. 64 de la Ley General Tributaria, podrán observarse algunas diferencias esenciales, por cuanto del art. 796 donde se reduce a la prescripción relativa "a la obligación de contribuir", surge el, problema de la "prescripción del pago", ya que es una cosa es la primera prescripción, y otra distinta, la segunda: con aquella, lo que se impide es que la Administración municipal ejercite su llamado "derecho a la liquidación tributaria". Mientras que con la segunda, lo que se impide es su derecho al cobro de una cantidad determinada, y por tanto, a una liquidación ya efectuada de una deuda tributaria. Todos estos matices y distinciones se recogen en el art. 64 de la L.G.T: prescriben, por el mismo plazo de cinco años, el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la apertura de liquidación, la acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas, y la acción para imponer sanciones tributarias.

Es sin embargo, obvio que no todas estas prescripciones tienen el mismo alcance y amplitud, por cuanto basta con pensar en la de la obligación de contribuir para darse cuenta que una vez producida, se ha producido la prescripción del pago, es decir que si la Administración no puede liquidar, porque su derecho para ello, ha prescrito, tampoco podrá exigir el cobro de una cantidad determinada que alegara se la debe en concepto de cierta deuda tributaria. Es por esto por lo que entendemos que la pretensión deficiente de la L.R.L. frente a la L.G.T. es más aparente que real, y que a los efectos prácticos, su resultado viene a ser idéntico (sin tantas pretensiones doctrinarias como las de la L.G.T. cuya sistematización la consideramos en este caso en otros puntos, puramente exhibicionista, sin que se hayan sopesado sus efectos prácticos).

¿Cuándo nace la "obligación de contribuir", en las cont. especiales?
La respuesta, que ya sabemos, nos la proporciona el art. 457, I. de la L.R.L.:

"La obligación de contribuir se fundará meramente en la ejecución de las obras, instalaciones o servicios, y será independiente del hecho de la utilización de unas y otras, por los intereses".

El precepto, en su retundidad y en su misma brevedad, es engañoso, por que con su simple o "mera" lectura, por emplear su terminología-pueda considerarse que la solución es fácil y no suscita problema alguno. Más desconfiados de las primeras impresiones, y entrando un poco analíticamente en su estudio, comienzan ya a surgir interrogantes: conviene fijarse de salida que la prescripción juega aquí a favor del posible contribuyente, cuya obligación de contribuir no se pone en ningún acto que le corresponda, sino en algo que no le pertenece y que está fuera de su ámbito: "la ejecución de las obras". Es ahora cuando nos damos cuenta de la enorme imprecisión del vocablo empleado: "ejecución". Si únicamente nos guiáramos por ella, podríamos entender lo siguiente: cualquier período, desde que las obras se inician hasta que concluyen, puede ser sinónimo de dicha ejecución, por lo que cualquier período puede utilizarse por la Corporación local para deducir la interpretación más interesada. Comenzamos por dudar si el legislador: 1.ª ha valorado las particularidades de las cont. especiales, y 2.ª si valoradas, las ha tenido en cuenta para el señalamiento del período de comienzo de la prescripción. Lo primero, por cuanto si tales particularidades tenidas en cuenta, hubieran permitido al legislador hacer la regulación única y uniforme tanto para las cont. especiales como para las demás exacciones e impuestos, a que se refiere el art. 796. Es por lo que el primitivo eligió sobre la separación que en tal artículo se hace de las cont. especiales frente a las exacciones e impuestos, se convierte ahora en crítica, por no haber sabido extraer las adecuadas consecuencias. Y lo segundo, porque valorado lo anterior, debería haberse fijado con más precisión, no solo porque las cont. especiales contemplan distintos supuestos, sino porque evidentemente la fecha de iniciación de la prescripción para cada uno de ellos, debería ser distinta. Por eso, tal como está y aún por esta vía siempre equívoca de la remisión de la ley a sus propias normas, es necesaria tanto una interpretación como una puntualización del tema a estudiar.

Únicamente, sin ninguna otra ayuda extraña, con los textos legales podríamos hacernos otras interrogantes, aparte de las ya hechas: ¿no podría entenderse la "ejecución" incluso desde que se "acuerda"? La ley así parece interpretarla, puesto que en el nº 2, del art. 796 faculta al Ayuntamiento para "poder exigir por anticipado el pago de las cont. especiales", con lo que si ya existe el acuerdo de ejecución de las obras, puede exigirse el pago, ya porque existe correlativamente la "obligación de contribuir", desde la misma fecha. Aquí caería la objeción por parte de los llamados al pago

de cómo podrá exigírseles el mismo, si aún no están "obligados a contribuir según el nº1, del mismo artículo 796, aunque el Ayuntamiento podría volver la pasiva por la activa: si tena derecho-puede-exigir el pago, es porque la Ley le faculta para poder adelantar el nacimiento de "la obligación de contribuir". En cualquier caso, suponería el ejercicio de esta facultad, un pequeño adelantamiento, si el nacimiento de tal obligación se hace coincidir con el comienzo de ejecución de las obras, o sea que la simple alusión a la ejecución, así puede interpretarse. Más es esto cierto? .

Una salida nos la ofrece la misma Ley, junto con su Reglamento de Haciendas locales, que vienen a demostrar lo indicado en torno a que cobijando las contables especiales supuestos tan distintos como son los de obras, instalaciones o servicios, resulta difícil aplicarles indiscriminadamente la misma solución. Si relacionamos los arts. 16 del citado Reglamento, con el 463 de la L.R.L. obtenemos la siguiente: el primero dispone que a los efectos de este último, o sea, a los efectos de quién o quiénes son los obligados al pago de las cuotas en concepto de cont. especiales, estas "recaerán directamente sobre las personas naturales o jurídicas... afectadas por la mejora en la fecha de terminación de las obras o en la de comienzo de los servicios". Esta salida es solo aparente, porque si con estos preceptos se está fijando el momento que origina la obligación de pago, se nos está indicando que como tal es distinta que aquel otro en el que nace la "obligación de contribuir", la que tendría su correspondencia por la vía del nº2, de ese art. 796; pero es este lo que nos hace levantar el interrogante: ¿están claramente deslindeados en la L.R.L. los dos momentos conceptualmente distintos, correspondientes al nacimiento de la "obligación de contribuir", y al de la "obligación de pago de las cuotas por cont. especiales"? La respuesta es ahora cuando creemos que es negativa, por lo dispuesto en ese nº2, ya que uno de los dos: se antepone la obligación de pago, al nacimiento de la misma obligación de contribuir, lo que es rechazable por absurdo, o los identifica, para evitar lo anterior, lo que parece más lógico. Si los identifica, es evidente que no los separa, por lo que la relación de los arts. 16 del Reglamento de Haciendas Locales, con el 463 de la L.R.L. serviría para interpretar el nº1 del art. 796. En virtud de esto, la obligación de contribuir nace con la terminación de las obras, o sea, con su ejecución definitiva, lo que no es obstáculo para que por el Ayuntamiento pueda reclamarse el correspondiente anticipo de dicha obligación, lo que no obstante no es del todo conforme con todos los preceptos que se aplican a las cont. especiales, desde ya desde el momento del acuerdo de ejecución de las obras, se habla de "contribuyentes afectados", y como son estos, los que justamente por tal condición, deberán integrar en los casos que se señalen, las Asociaciones administrativas. Si decimos esto, es para resaltar las enormes contradicciones y confusiones existentes, que están reclamando una interpretación auténtica, que parece ser no llega nunca.

Naturalmente que si el Ayuntamiento pudiese exigir el adelanto o anticipo de la obligación de contribuir, es reconocerle una potestad excesiva frente al administrado, argumento que va contra los que configuran las contribuciones especiales, como un tributo, y en su consecuencia, tendrían que admitir la existencia de una relación jurídica-tributaria, cuyos derechos y obligaciones están fijados por el Derecho, pero que aquí no lo están, ya al reconocerse facultad tan exorbitante como la citada, por este motivo, el reconocimiento de un derecho, como es el de la prescripción producida, queda al libre arbitrio del Ayuntamiento, que en cualquier instante, podrá marcar la fecha que estime conveniente, para defender su derecho al cobro.

En la sentencia de 4 de mayo de 1.972, de la Sala Iª de la Contencioso-Administrativa, de la Audiencia Territorial de Madrid, se recogen estas tres posturas: la del recurrente particular que alega como fecha de comienzo de la prescripción, la de "terminación o ultimación de las obras, y la del Ayuntamiento-demandado, que alega el punto de vista contrario. Entre paréntesis conviene acotar que la confusión vigente, se interpreta del lado que cada parte estima más favorable, por lo que como se ve en este caso, la parte privada recurrente alega que el nacimiento de la obligación de contribuir es la de la de ejecución de las obras, sin especificar más, ya que con ella se adelantaba la fecha a partir de la cual corre la prescripción y por tanto, reunía los cinco años, necesarios para su declaración. Opuestamente, el Ayuntamiento afirmaba lo contrario. Fue la Abogacía del Estado, la que en la contestación al escrito de la demanda, indica concretamente el art. 16 del Reglamento de Haciendas Locales, como el decisivo para el nacimiento de la obligación de contribuir, que será la de "terminación de las obras".

Como circunstancias a acotar contra el supuesto de hecho, conviene citar las siguientes: 1ª) que la liquidación fué girada por el Ayuntamiento con fecha de 10 de junio de 1.968, alegando que las obras habían terminado el 4 de julio de 1.963; 2ª) que la parte recurrente privada, que interpuso reclamación económico-administrativa contra dicha liquidación, tomaba como fecha de terminación, la que resultaba de aplicar automáticamente el plazo previsto para su ejecución contra el Pliego de condiciones, del contrato de ejecución de las obras, que era de 8 meses, y que finalizaba, el último día del mes de febrero de 1.968, por lo que alegaba la fecha de comienzo de su ejecución como la decisiva para el nacimiento de su obligación de contribuir, porque era el único medio de poder aplicar automáticamente el mencionado plazo para la ejecución de las obras (lo que deducimos de la sentencia, y lo que confirma nuestro criterio anterior: frente a lo que pudiera parecer, por propias conveniencias, es el mismo contribuyente el que aquí defiende el más temprano nacimiento de la obligación de contribuir). Los Considerandos de la Sala, son los siguientes:

"Considerando: que justificas así la legalidad de la imposición municipal y censurada por el Ayuntamiento que las obras comenzaron el día 10 de Septiembre de 1.962, fueran terminadas y que la parte recurrente recibió el 10 de junio de 1.968, notificación de la liquidación impugnada, es clara que su obligación de pago no prescribe pues en la última fecha aún no se habían cumplido los 5 años que para ello establece el art. 796 de la Ley, ya que según sus términos en relación con los del art. 457... estos cinco años tienen que computarse a partir de la terminación de las obras, independientemente del plazo de duración que con respecto a ellas, se hubiera pactado en el Pliego de Condiciones, el cual solo puede producir consecuencias jurídicas en el ámbito contractual establecido entre el Ayuntamiento y el adjudicatario de las obras, lo que nada puede incidir en el campo de la prescripción de la obligación fiscal de los contribuyentes, que nace y se inicia... cuando las obras se terminaron y no cuando cesieran haberse terminado según aquel Pliego de Condiciones."

Fijémosnos que la parte recurrente sola juega con la fecha de comienzo de la ejecución de las obras, por lo que la misma le presenta de interés particular, a los efectos de acreitar el plazo suficiente para la prescripción, por lo que prácticamente, se mueve en una confusión, ya que cita la fecha de comienzo, pero sin olvidar la de terminación de las obras, lo que lógicamente demuestra que algún valor habría que dar a esta última, lo que revela su confusión, confusión que no tiene más causa que la producida por la normativa vigente de la L.R.L. La Sentencia creemos que ratifica y confirma los puntos de vista que la han servido de introducción.

Otra sentencia del T.S. de 15 de abril de 1.946 (recogida por G. del Valle Yanguas, en su libro ya cit. sobre "Derechos y Tasas. Cont. especiales") deficiente una postura parecida, aunque en ella se da solución para dos casos similares, ya que se enfrentaban con dos supuestas de prescripción: una, de la obligación de pagar unas costas ya liquidadas, y otra, respecto de la obligación de contribuir. Respecto de esta última, y aunque alude, por su misma fecha, a la normativa del Estatuto Municipal, su intención analítica es análoga que la que se deriva de la normativa vigente:

"Que la prescripción aceptada en el párrafo anterior (de la obligación de pago de costas ya liquidadas) no alcanza a las contribuciones impuestas por razón de las obras de pavimentación de calles y plazas, pues en este caso... las costas se determinarán, en definitiva, en vista del coste efectivo de las obras, y se vencerán y serán exigibles en la preparación que vaya requiriendo el gasto y en los plazos que señale el Ayuntamiento, de suerte, que el lapso de tiempo necesario para que pueda reputarse extinguido por prescripción el derecho a exigir estas costas, tiene como punto inicial de partida la fecha en que tuvo lugar la recepción y definitiva liquidación de las mencionadas obras..."

Esta sentencia, aunque apoyada legalmente por una normativa que no es la vigente, aunque haya sido recogida sustancialmente por esta, nos interpreta incluso el momento de terminación de las obras, que no será el de su simple terminación material, sino el de su liquidación definitiva, precisa que aunque implícita en la anterior, no queda manifiesta.

Esta interpretación jurisprudencial parece la más correcta y conforme con los textos vigentes, ya que a los anteriormente citados, habría añadir que de algún otro precepto podría sacarse deductivamente la misma conclusión. Así por ejemplo del n.º 3 del reiterado art. 457, podría sacarse la confirmación del sentido expuesto, a saber que si "las Cont. especiales para el establecimiento de servicios se devengarán y serán exigibles desde la fecha en que se comience a prestarlos", quiere decir que en el caso de las obras, serán con su terminación, como nacerá la obligación de contribuir. Hay que reconocer que de este n.º 3, se desliza -se sigue deslizando, a algún equivoco, ya que la simultaneidad con que formula y habla del devengo y de la exigibilidad, puede inducir para señalar que la ley confunde o identifica las obligaciones que hemos comenzado separarlas, teóricamente: la obligación de contribuir y la obligación de pagar. Del artículo 459, 2, se insiste en la misma confusión entre obligación de contribuir y obligación de pagar, hablando de aquella, cuando está realmente refiriéndose a la segunda, a saber que la primera había nacido ya, así como la segunda, pero es con la reapertura de la explotación comercial, como se renueva la obligación de pagar, que queda en suspense con motivo de su anterior cierre.

Una vez alcanzado el plazo de prescripción y siempre que no haya mediado ninguna interrupción-inexistencia de cualquier acto de investigación-(art. 796, b), surte sus efectos ex lege, con carácter extintivo.

El aplazamiento del pago de las cont.especiales.

De igual modo que el art.457,2. faculta a los Ayuntamientos para poder exigir el cobro anticipado de las cont.especiales, así también su nº5, les faculta para anticipar "...las cantidades que deban cubrir mediante cont.especiales, concesiones a los contribuyentes el aplazamiento del pago de las respectivas cuotas...". Junto a este aplazamiento "facultativo" para el ente local, la L.R.L. configura otra modalidad de aplazamiento obligatorio. Así en su art.458:

"I.Tratándose de solares sin edificar, sites en el extrarradio, el aplazamiento será concesivo a solicitud del contribuyente y podrá durar hasta que el solar fuese edificado o enajenado. Concesión el aplazamiento a un contribuyente no podrá negarse a los demás que lo soliciten en idénticas condiciones".

La redacción no es lo bastante clara como para deducir de ella el sentido indicado, ya que la obligatoriedad viene a ser prácticamente el resultado siempre que existiera el precedente de una concesión, pero si ésta no existe, en el examen de cada solicitud, el Ayuntamiento se comportará libremente. El supuesto es tan absurdo que exige un replanteamiento: si se concede una y en su virtud de tal concesión, como el Ayuntamiento deberá conceder a las posteriores solicitudes, no se comprende bien por qué la primera debe de carecer de semejante derecho; tampoco se comprende bien la otra perspectiva, si hay una concesión, por qué el Ayuntamiento tiene que conceder todas las que la sigan. Es una de tantas previsiones que no tiene la menor explicación lógica, y fuera de las secretas intenciones del autor de la misma. En cualquier caso, parece seguro que la persona que solicita el beneficio del aplazamiento del pago de su cuota, por concurrir con ella las circunstancias del anterior número I, tiene algún derecho, llámese derecho simple a solicitarlo, ya que si en ella no concurren, entonces tendrá que estar a lo que voluntaria y facultativamente acuerde el mismo Ayuntamiento. Por esto, si como parece evidente con la mera previsión expresa de estas circunstancias, y por consiguiente, de esta excepción, el legislador quiso en cierta manera beneficiar a las propietarias de solares, sites en el extrarradio, debió de hacerlo de forma más clara y rotunda, disponiendo la obligatoriedad de la concesión del aplazamiento, aunque subsista la necesidad de su solicitud por el interesado, lo que es lógico, ya que ningún beneficio debe de concederse al que no lo pide. Con ello se evitarían las posibles negativas de la Corporación local a la concesión del beneficio del aplazamiento, ya que lo que es posible beneficio para el solicitante, es carga para la otra parte, en este caso, el Ayuntamiento, que está obligado a anticipar lo que aplaza (art.457,5). Es por esto por lo que el Ayuntamiento no tiene un interés por su concesión, caso que si lo hace, tendrá que adelantar el importe de las cantidades cuyo aplazamiento ha reconocido. De ahí que surjan inconvenientes por parte de los Ayuntamientos para la concesión automática, en base a la vigente regulación.

La sentencia del T.S. de 23 de febrero de 1.970, se enfrenta con un supuesto interpretativo del anterior precepto, y por tanto, del beneficio de aplazamiento tipificado en el art. 458, I. El supuesto de hecho viene representado por la petición del interesado de aplazamiento de las cont. especiales por un solar del que es propietario, mientras no construya o venda, apoyando su petición en la cita expresa del mencionado precepto. Ante la negativa municipal y su posterior admisión por la resolución del T.E.A.P. la Corporación recurre ante la Sala de la Contencioso de la Audiencia Territorial respectiva, la que estima el recurso y por tanto, anula la resolución del T.E.A.P. interpretando para ello, el término "extrarradio", que como hemos visto, aparece como una de las circunstancias concurrentes en el posible solicitante, sentencia que apelada es confirmada por la sentencia de fecha arriba señalada, que hace suyas las consideraciones de la sentencia apelada, las que los más directamente concernientes, dicen así:

"que conforme al art. 457 de la L.R.U., la obligación de satisfacer cont. especiales se funda en la ejecución de las obras, instalaciones o servicios públicos, para todas las personas beneficiadas por la construcción, previniendo que no obstante los Ayuntamientos podrán anticipar cuantías... concediendo a los contribuyentes el aplazamiento de... cobrando interpretando el art. 457, en concordancia con los arts. 458 y 459, ya que de lo contrario, si los Ayuntamientos no anticiparan el importe de las obras con los fondos propios y los contribuyentes pusieran aplazar el pago, quedarían sin cobertura económica las obras municipales, que han de financiarse con cargo a dichas exacciones, por lo que el aplazamiento del pago del art. 458... requiere como condición previa que el Ayuntamiento haya anticipado las cuantías que deben cubrirse con las cont. especiales, circunstancia que no se ha producido."

"que además, el art. 458 citado, dispone que el aplazamiento requiere que los solares estén situados en el extrarradio de la localidad, que es otra de las cuestiones debatidas, y no hallándose definida el concepto de extrarradio en la L.R.U., debe entenderse como tal el sentido usual y gramaticalmente según la Real Academia de la Lengua, que basándose en las normas sobre el Impuesto Industrial, especialmente en el R. Decreto-Ley de 5 de febrero de 1.926 y Reglamento de 1 de enero de 1.911, que cifran la base tributaria en relación con la situación de emplazamiento de las industrias en el casco o núcleo principal de la población, radio o núcleo edificado más cercano al casco y el extrarradio, o más distante de aquel,... principios aplicables a las cont. especiales en las cuales el beneficio de los propietarios no se recibe hasta que la urbanización alcance a los sectores más alejados del casco, con arreglo al concepto del art. 12 de la Ley del Suelo, interpretado entre otras por las Ss. de 2 y 23 de febrero de 1965, que no admiten un criterio estático para calificar el casco urbano, sino dinámico, ya que a medida que los sectores planificados urbanísticamente se encuentran edificados en sus terceras partes, entran a engrasar el casco urbano... zona más poblada, porque no puede confundirse lo que sea casco urbano con la zona contigua a la población, sino con el de su núcleo esencial o más urbanizado, debiendo con arreglo a estos principios, examinarse si de los datos el expediente y de la situación de los solares discutidos, deben ser considerados como situados en el extrarradio".

Tras este detallado consideramos, y porque de los datos a que se remite, resulta que los salares no están situados en el extrarradio, es por que el T.S. ratificando la del tribunal inferior, estima válido el acuerdo municipal que en su día se opuso a la concesión del beneficio de aplazamiento del pago de las cuotas de las cont. especiales. Con tal decisión, el T.S. parece inclinarse sobre la naturaleza reglada de la facultad concedida a la Corporación local, en el sentido de que si el solicitante acredita y prueba que el solar está sito en el extrarradio, entones, la Corporación deberá conceder el beneficio solicitado (lo que es conforme con la propia terminología legal, que como hemos visto, habla de "...será concedido..", y no de "...podrá conceder.."), aunque todo ello condicionado a un requisito muy importante, que el mismo T.S. subraya, y es el de que la concesión del aplazamiento solo será posible si el Ayuntamiento ha acordado "anticipar" el importe de las cont. especiales. Este requisito es el que cambia bastante la visión de la posible concesión del beneficio, por cuanto si el Ayuntamiento ha acordado adelantar las cantidades por cont. especiales, es evidente que tal operación no tiene otro objeto que otorgar dicho beneficio, por lo que cualquier actitud ulterior de dicho ente, de oposición o resistencia a la concesión, parece contradictoria contra ese primitivo acuerdo municipal de adelantar el importe de las mencionadas cantidades. El que se intercale una solicitud por parte de los presuntos beneficiarios puede atribuirse tanto por la ya indicada, de que ningún beneficio, más en el campo fiscal, debe concederse sino a petición de parte interesada, como por cuanto, de la solicitud expresa, se deduce el desengaño de los oportunos intereses, las cuales no se desvanecerían si en base al acuerdo de anticipo se concediera la concesión de un aplazamiento a todos los contribuyentes ex officio, lo que podría ir a su vez contra el propio interés de algún contribuyente determinado (que es previsible, como lo es, aunque parezca extraño, el adelanto de intereses cobrados, pero no vencidos, a que se refiere el art. 457, 6).

"El aplazamiento siempre lleva aparejado para el contribuyente la obligación de satisfacer intereses" (457, 5, inciso final).

La redacción de ese art. 457, 5, no es unívoca, por cuanto acordado por el Ayuntamiento el anticipo de dichas cantidades, añade: "concediendo a los contribuyentes el aplazamiento de pago de las respectivas cuotas en las condiciones de los tres artículos siguientes". Pero es que estos tres artículos, al menos el primero, no se limitan a señalar tales condiciones, sino que uno de ellos comienza así: "Trátase de solares sin edificar." de lo que cabe deducir la siguiente pregunta: ¿podrán concederse aplazamientos de pago, si no se es propietario de un solar en el extrarradio?

Parece ser que no, porque si no, carecería de sentido la misma restricción que este precepto venaría a significar; si cualquier contribuyente, pudiese solicitar el aplazamiento, resultaría superfluo el exigir para unos determinados contribuyentes, el ser propietarios de un solar en el extrarradio, para ceder a su petición. Ahora bien, si esta interpretación parece correcta, habría que preguntarse por qué el Ayuntamiento acuerda el anticipo de tasas las cantidades en concepto de cont. especiales, cuando tal anticipo solo cubriría aquella parte debida por los propietarios de tales solares. O una de esas es anticipo, lo que solo será si hay posterior concesión del beneficio de aplazamiento, o no lo es, en cuyo caso los contribuyentes abonarán sus costas en el momento adecuado. Es evidente que en el art. 457 se incurrió en error en su remisión a los artículos siguientes, ya que en estos no solo se hace, repetidas, una regulación de las condiciones, sino además un señalamiento de las que pueden pedir el beneficio; por consiguiente, las condiciones solo son referibles a las que pueden solicitar el beneficio, que tal como está redactado el art. 457 con el 458, solo lo serán los propietarios de solares en el extrarradio. Si además se es la interpretación realmente restringida de la sentencia citada, el resultado será que los posibles beneficiarios serán mínimos, con el agravante de que al ser una circunstancia de hecho, el Ayuntamiento siempre o con facilidad podrá demostrar que el solar no está sito en el extrarradio. Entendemos que por el mismo mecanismo estructural de la noción de beneficio, esta interpretación, a nuestro pesar, es la más coherente y lógica; pero lo que pretendemos subrayar es el sinsentido de ese acuerdo de anticipo, que obligará a la Corporación respectiva al adelanto de las cantidades todas debidas por cont. especiales, cuando tales cantidades podrán irse percibiendo al ritmo normal, en los plazos legales, caso que el aplazamiento solo cubrirá una pequeña parte. ¿Por qué y para qué obligar a las Corporaciones locales, a aceptar acuerdos de semejante contenido, para que puedan conceder después tan limitadamente el beneficio de aplazamiento de pago? Creemos que es una pregunta, que reclama como tantos otros puntos en la normativa vigente de las cont. especiales, una reconsideración, y casi hasta airadas, que un mayor compromiso con la lógica.

Distinto de este aplazamiento que podríamos calificar de "municipal" o "administrativo", por depender de las autoridades locales, es el aplazamiento "procesal" motivado por una reclamación económica-administrativa como se dispone en el art. 727,5:

"...en los plazos de reclamación económica-administrativa, y dentro del plazo establecido para interponerla, el interesado podrá solicitar del Tribunal, el aplazamiento del pago del importe de las obligaciones contra cuyo cumplimiento hubiera reclamado".

Es obvio que este "aplazamiento" nada tiene que ver con el anterior, no solo por las distintas autoridades competentes, que aquí no son las locales o municipales, sino por el mismo contenido del beneficio concedido.

a lo que se refiere la sentencia de 14 de diciembre de 1.960, así como la de 27 de abril de 1.961 (citadas ambas por J.M. Martín Sanpedro: "Haciendas Locales". Ed. de D. Financiero, Madrid, 1.971), que a continuación transcribimos (la primera de ellas):

"Si bien los arts. 457, 458 y 459 de la L.R.L. que regulan la obligación de contribuir, el aplazamiento y el fraccionamiento de pago en las contribuciones especiales, atribuyen a los Ayuntamientos la facultad de conceder el aplazamiento de pago, de estas contribuciones, estos preceptos solo son de aplicación cuando no existe reclamación sobre la cuota impuesta, ante el organismo de la jurisdicción económico-administrativa, encargada de resolverlo, pues se existir esa contienda sobre la cuota y estar sometida la cuestión a conocimiento del T.E.A.P. este organismo tiene la facultad de acordar... el aplazamiento de pago de las liquidaciones... hasta que sea resuelta la reclamación, beneficio que concede por el tiempo indeterminado en que se resuelva la reclamación económica-administrativa, cosa bien distinta del aplazamiento... a que se refieren los artículos al principio citados, que regulan un beneficio por tiempo indeterminado que incluso puede llegar a veinticinco anualidades, lo que es exponente de que la cuota tiene que ser firme por no estar sujeta a contienda y demuestra que estos preceptos específicos de las cont. especiales municipales en nada contradicen el aplazamiento de pago que con carácter general para caso de reclamación puede conceder el T.E.A.P."

Sobre el objeto del aplazamiento solo indicar que como dice la Ley la será "el pago de las cuotas por contribuciones especiales", ya que a diferencia de la obligación de contribuir, que se fija legalmente y en la que no puede introducir variaciones la autoridad administrativa, en la obligación de pago están admitidas tales variaciones, como lo demuestra la misma admisibilidad de este beneficio. Por esto, se admite el aplazamiento de las cuotas, como se admite su fraccionamiento, y como se admite la posibilidad de pago parcial de ellas mediante la ejecución directa de la obra (art. 461). Nuestra vigente L.R.L. parece identificar en algunos supuestos el aplazamiento con el fraccionamiento, o al menos, incluye a este en el disfrute de aquél de forma que en el caso del art. 459, el aplazamiento se hará fraccionando las cuotas debidas por medio de anualidades, precepto que nos vuelve a suscitar el problema de quién puede ser beneficiario del aplazamiento, por cuanto tras aludir a los propietarios de los inmuebles del artículo anterior y a los señores de los solares sitos en el extrarradio, agrega la referencia a las "explotaciones industriales o comerciales,..." Esta referencia pudiera interpretarse como autónoma a la noción "fraccionamiento del pago", lo cual tendría escasa eficacia dado que el fraccionamiento supone un aplazamiento; del nº 2, de este mismo artículo, podría sacarse la conclusión de que tales explotaciones industriales, son vistas como ocupando un inmueble que sería por el que disfrutasen de "aplazamiento", en cuyo caso se confirmaría la interpretación del art. 458. "y a nuestro pasar deben

reconocer que los textos, tal como están redactados, admiten las más disparas interpretaciones, aunque exponemos la que nos merece mayor confianza. El mero hecho de que el art. 459 admita la posibilidad de que el pago de las obligaciones aplazadas podrá ser hecho mediante anualidades, es lo que nos lleva a distinguir, como ya hemos adelantado, el fraccionamiento del aplazamiento del pago, ya que el aplazamiento puede llevar el fraccionamiento, pero cuando se le reconozca este con la concesión de aquel beneficio. Mientras que todo fraccionamiento implica aplazamiento, la viceversa no es exacta: el aplazamiento si bien se dice ni dispone, será total por toda la cantidad, como puede ser parcial, por una cantidad determinada en cuyo caso se produce el fraccionamiento, y como puede ser total, con pago fraccionado. En estos dos últimos supuestos, hay aplazamiento, con fraccionamiento, pero por concesión expresa, junto con el aplazamiento; si no éste, no tiene por qué presuponer aquel.

Martín Samper (obra ya cit.) tras reconocer la escasa sistemática de la L.R.D. en esta materia, parece dar por presupuesto que todo aplazamiento implica el fraccionamiento, al aludir que la regla general para las obligaciones aplazadas es la del art. 459: "De este modo, la regla general es que el aplazamiento podrá hacerse, en todos los casos, mediante anualidades, cuyo número no excederá de 25, ni de la vida probable de la explotación...", estimando que la regla especial es la del art. anterior, a sea la concerniente al sueldo de salarios fijos en extrarradales, que podrán pagar mensualidades mientras no excedan o venzan. Para este autor, es evidente la sinonimia entre "aplazamiento" y "fraccionamiento", a lo que da pie la ley, ya que el art. 459 dispone esto:

"1. El pago de las obligaciones aplazadas... podrá hacerse mediante anualidades..."

Como no alude a ninguno anterior ni órgano municipal, supone que es a caso contribuyente beneficiario del aplazamiento, a quien se le reconoce la facultad de hacer su pago como quiera; aunque parezca absurdo, esto es lo que dice el precepto citado; el "podrá hacerse..." admite el "podrá no hacerse...", dejándole libertad para elegir la forma de pago: entrega total y por una sola vez, o la cantidad aplazada se entrega por partes-anualidades-, con el límite de 25, salvo en el caso de los salarios fijos en el extrarradio. De lege ferenda habría que pedir una clarificación y separación tajante de ambos beneficios-aplazamiento y fraccionamiento-. De lege lata, con los textos por delante, se descenden los siguientes extremos: 1º contenido del acuerdo de concesión del beneficio del aplazamiento, y en su consecuencia, si el Ayuntamiento al concederlo puede indicar cuál va a ser la forma de su pago, y por consiguiente, señalar el plazo de aplazamiento y forma de pago; 2º se descende si es tanto el particular beneficiario con el aplazamiento junto con la Administración, los que pueden fijar caso uno por su lado, la forma de pago; 3º

si puede darse un fraccionamiento sin aplazamiento (caso que sucederá si el contribuyente paga una parte cuando le corresponde, pudiendo pedir inmediatamente, un fraccionamiento de la que adeuda). Comprendemos que la diferenciación entre "aplazamiento" y "fraccionamiento" no es fácil, ya que si siquiera la Ley General Tributaria ha podido poner claridad en este punto: basta leer sus arts. 61, 2.º y 76, cuando se habla en términos de pura sinonimia de que la deuda tributaria pueda "fraccionarse o aplazarse", mientras que en el 58, al regular los recargos de la deuda tributaria, solo se habla del correspondiente "por aplazamiento o prórroga", para deducir que tampoco en la esfera estatal, es paradigmática la regulación de materia tan importante como la que estamos tratando. Nuestra anterior crítica puede suavizarse, en función de los textos vigentes, aunque no de los futuros, que desde aquí se solicitan. La interpretación más coherente, lógica y normal es la que considere que el Ayuntamiento en el momento de conceder el beneficio del aplazamiento, señalará o podrá señalar, si se quiere, las anualidades en que se deberán pagar las cuantías por cent. especiales, aplazadas, con el límite legal, que no podrá superar, de 25, salvo para el caso del art. 458. Rechazamos por absurdas, aunque tiene pie legal, que el contribuyente beneficiario, pueda determinar su número de anualidades, ya que sería dejarle la facultad de fijar la forma de pago, lo que va en contra de la ley. El rebuscamiento de estos preceptos es tal que no se comprueba cómo pueden conciliarse los tres, a la regulación de un mismo extremo - el aplazamiento -, lo que es buena prueba de su complejidad e interpretación armónica, cuando parece sencillo reescribir un solo precepto en el que se incluirían los siguientes puntos: cuándo se podrá aplazar, quiénes podrán pedir el aplazamiento, bajo qué condiciones y en qué forma, y cómo deberán pagar. Frente a esta sencillez, en la actualidad tenemos todo lo contrario, porque aún hay más de lo ya expuesto: se admite que la fijación de las anualidades depende de un criterio tan valioso como "el de la vida probable de la obra o instalación", fórmula que no obstante tiene una ventaja y es la de que las anualidades serían como los pagos adelantados mientras la obra o instalación estuviese "en servicio"; se produce un paralelismo temporal entre duración de la obra y pagos por sus beneficios, de forma que pudiera ocurrir con esta forma de pago se divide tanto la cantidad como el beneficio, ya que cada pago puede verse como una contraprestación por el beneficio que se obtiene de la obra mientras ésta dure. Fórmula que en su misma enunciación demuestra más que ninguna el carácter compensatorio de las cuotas de cent. especiales, frente a las que sostienen lo contrario. Acaso la compleja regulación del aplazamiento en los cent. especiales, pueda explicarse desde esta perspectiva (lo que carece de razón de ser, desde el plano tributario), al permitir visualizar con pagos periódicos y anuales, la relación que un pago total y único puede hacer olvidar existen entre los cent. especiales y los beneficios por los que se pagan, obtenidos de determinados obras, instalaciones o servicios.

Al pedir, como venimos pidiendo, la necesidad de unos nuevos textos, pensamos en que podría servir de modelo, la regulación contenida sobre el aplazamiento en el vigente Reglamento general de Recaudación, donde con enorme claridad en sus arts. 52 y sgs. se regulan las facultades de la Administración, se exceptúa al fraccionamiento como una modalidad del aplazamiento así como la competencia, detallándose las "cuotas no aplazables". Hay que eliminar como sea, el alambicamiento de los actuales preceptos, de los que cualquier intérprete puede obtener como un mago, pero sin los esfuerzos de éste, las cosas e conclusiones más extrañas y absurdas. Preceptos más propios de un Reglamento, tienen cabida dentro de la ley, contribuyendo a una deformante visión de ésta; solo un artículo - el 17 - acerca el Reglamento de Haciendas locales, al aplazamiento, y aún con un solo precepto, que se remite forzosamente a la L.R.D. introduce cierta variación terminológica, como es la de hablar de "pago diferido de cuotas e intereses", lo que aún si bien es claro que se refiere al aplazamiento, es sin embargo una variación.

Garantías del aplazamiento:

El art. 458, 2. prevé como sistema general, la hipotecaria, aunque permite en su nº5, cualquier otro tipo de garantía, siempre que la Corporación la estime conveniente para cubrir el crédito, punto que aclara el citado art. 17 del Reglamento de Haciendas Municipales, admitiendo entre ellas, el aval bancario o mercantil. El criterio es aquí más flexible que en el campo estatal, como la literalidad del inciso nº5:

"También podrán los Ayuntamientos, a solicitud de los interesados, acceder al aplazamiento mediante la prestación de garantías de índole distinta a la real hipotecaria, a satisfacción de la Corporación, siempre que aseguren cumplimiento del crédito".

Intereses del aplazamiento:

El art. 460 determina que sea el interés legal, siempre que el Ayuntamiento no haya contraído alguna Deuda, justamente entre otros supuestos para anticipar las cantidades por cent. especiales, y permitir la posible concesión del beneficio del aplazamiento, en cuyo caso el interés será el real de dicha Deuda. En cuanto a su vencimiento, dispone su nº2:

"...se entenderán vencidos anualmente y se acumularán, en su caso, al principal, devengados a su vez, intereses, desde la fecha de su vencimiento"

Lo que es una regla especial, frente a lo dispuesto por el art. 1.109 del CCivil, que los permite "previa reclamación judicial", excepción establecida por norma de rango superior. El art. 457, 6, permite a todo contribuyente el anticipo del pago de los intereses no vencidos.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE



5322943089

385

*ASPECTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS DE LAS
CONTRIBUCIONES ESPECIALES.*



BIBLIOTECA
DE DERECHO

Doctorando: D. VALENTIN RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA

Director de la tesis: D. EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA Y MARTINEZ-CARRANDE

*Catedrático de Dcho. Administrativos, de la Facultad de Derecho de la
Universidad Complutense de Madrid.*

MADRID, abril de 1.974

– Naturaleza de las contribuciones especiales

Naturaleza de las contribuciones especiales.

Este es el tema básico de las cont.especiales, porque preguntarse por su naturaleza, es dar una respuesta a la pregunta ¿qué son tales contribuciones especiales?. Por de pronto podemos adelantar que es el tema más controvertido de las mismas, lo que se irá comprobando con la simple lista de autores cuyos juicios pasamos seguidamente a exponer. El tema ha sido fundamentalmente tratado por especialistas de D.Tributario y apenas por los pertenecientes a otras ramas jurídicas, los cuales sin embargo están comenzando a valorar la importancia instrumental de estas contribuciones para determinados fines. El predominio de dichos especialistas en su tratamiento condiciona la respuesta a que nos hemos referido, ya que entre ellos aparece indiscutible la naturaleza jurídico-tributaria o jurídico-financiera de tales cont.especiales. Sin embargo, nosotros, creemos, que sin negar tal opinión, no se reducen estrictamente a eso: son o pueden concebirse como ingresos públicos, y por consiguiente, pueden ser encajadas dentro de las clasificaciones tradicionales de dichos ingresos, pero al mismo -- tiempo traspasan esos límites y resultan algo más que sencillos pagos hechos a título cuasi-impositivo, por marcar una diferencia con los impuestos propiamente dichos. No obstante, ese algo más, es a posteriori de la fijación de la concepción tributaria de estas contribuciones especiales. Para saber que son además de esto, es preciso saber qué son en el terreno tributario.

Sin que el orden de presentación suponga preferencia alguna, espigaremos los juicios de distintos autores, comenzando por Valdés Costa ("Curso de D.Tributario". tomo I. Introducción, ingresos públicos. Montevideo, I.970) para quien el fundamento de las cont.especiales radica en el principio del beneficio:

"Sucede generalmente que cuando el Estado realiza una obra pública o presta un servicio público, estos, además de beneficiar a la colectividad, benefician preferentemente a un grupo que obtiene provechos directos e inmediatos de la actividad. El Estado satisface necesidades colectivas pero simultáneamente beneficia más a algún grupo de componentes de la sociedad y para este grupo crea una contribución o impuesto especial. Del propio fundamento de estos ingresos debemos llegar a la conclusión de que la contribución especial no debe alcanzar nunca el costo total del servicio, ya que este también satisface necesidades colectivas. Por el mismo fundamento, se impone también la conclusión de que la contribución especial del particular beneficiado tampoco puede ser superior al beneficio recibido pues de lo contrario no tendría su fundamento en el beneficio sino en el poder coactivo del Estado o en otros fundamentos".

Es de destacar la actitud ambigua de este autor que no termina de erradicar la naturaleza impositiva de las cont.especiales, a las que paralelamente califica de "impuestos"; ahora bien, con él queda claro la distinta naturaleza de unos y otros, ya que el principio del beneficio que las fundamenta, modifica radicalmente la causa de su percepción, que ya no será el

poder coactivo, que justifica la exacción de impuestos, sino otro fundamento que es el de la compensación por un beneficio recibido como efecto de una obra o servicio público, realizado.

Valdés analiza un punto que se enfocará muy polémicamente y que podemos reducir a esta expresión: como ha hablado de beneficio a un grupo determinado ¿cómo estarán los límites del mismo? O en otras palabras: ¿cuando será factible la independencia del beneficio afectando a un grupo determinado de la colectividad? Valdés Costa cita una opinión de Viti di Marco, que juzga a las cont. especiales como etapas previas a la misma generalización del impuesto. Según esta opinión, la cont. especial sería una nueva etapa en el proceso social de generalizar las cargas tributarias, o incluso, decir estructurando unas Haciendas Públicas basadas en la recaudación coactiva de ingresos, por encima y más allá, de los puramente patrimoniales. Es el clásico tránsito de una Hacienda patrimonialista a una Hacienda fiscalista; el tránsito no sería totalmente brusco, según Viti di Marco, sino gradual, actuando de fase intermedia las cont. especiales que justificarían el cobro de unos ingresos, mediante la previa existencia y reconocimiento a sus pagadores, de un beneficio, respecto al cual, aquellos ingresos jugarían como una especie de contraprestación. Las cont. especiales responderían a una etapa determinada, pero en todo caso, inicial, de la organización financiera y social. En base a lo cual, Valdés Costa considera que si bien es justo que los directamente beneficiados paguen más, esto es efectivamente así cuando las obras o la actividades del Estado, favorecen a un grupo pequeño de los componentes de la sociedad, pero cuando los beneficiarios son todos los habitantes del país, llegamos a una organización completa en la que no se justifica el distinguo, porque las obras públicas, de vitalidad, por ejemplo, benefician a todos. Lo mismo sucede con ciertos servicios municipales: cuando la iluminación alcanza a zonas aisladas de la ciudad, parecería injusto que todos los habitantes pagaran el impuesto de alumbrado. Pero cuando dicho servicio se ha generalizado el tributo especial (quiere decir, la cont. especial) se hace automáticamente general.

El razonamiento de Valdés Costa es tanto justificativo como disgregador; lo primero, por cuanto coloca el beneficio como base, pero lo segundo, porque admite el primero aisladamente, en circunstancias muy concretas. Su generalización no es muy correcta: bastaría con que un servicio fuera general para que desapareciera la posibilidad de beneficio y por tanto, motivo justificador de las cont. especiales, y si en cambio, del impuesto. Pero aún existiendo ese servicio general, no se prestaría en las mismas condiciones, ni supuestamente alcanzado una etapa de igual prestación, cualitativa y cuantitativa, se mantendría prolongamente, por lo que de no hacerse una sustitución en las mismas condiciones, habría unos más mejorados que otros, y en consecuencia, base para la cont. especial. Es evidente que tomando el ejemplo del servicio público por él citado - el del alumbrado -, depende su prestación de muchas características, que van hasta diversificarle en distintos

sistemas de alumbrado, que por su elevado coste y en función de las necesidades de cada sector, conciliarán su mismo contenido; Teóricamente podría admitirse la existencia de un sistema de alumbrado uniforme e igual para toda una comunidad local-lo que sucede justamente en los pequeños núcleos de población, en donde la uniformidad se mantiene aún con la sustitución sucesiva de distintos sistemas-, pero lo real será lo contrario: la existencia en una misma ciudad de distintos sistemas de alumbrado, unos más avanzados que otros, que producirán por ello a sus beneficiarios-o sea, a los vecinos de los barrios o distritos donde aquellos se instalen, un mejor alumbrado y por tanto, una base para que paguen por tal beneficio. Claro está que la postura de Valcés Costa está poniendo de relieve algo muy importante, y es que un beneficio aunque localizado puede prácticamente repercutir a toda la colectividad local, pero esto hay que admitirlo muy relativamente: que se afirme que en un gran Municipio, la instalación de un mejor alumbrado en determinadas calles céntricas, beneficia a todo el Municipio es en parte cierto y en parte falso, ya que a la postre, serán los vecinos de las calles donde éste se ha instalado, los que podrán titularse beneficiarios directos y más inmediatos de tal mejora. Los demás, no dejan de ser teóricos beneficiarios; razón suficiente para que aquellos paguen en concepto de cont. especial y no todos, mediante un impuesto. Con esto, ya despunta el peligro de la postura exclusivamente tributarista justificadora de las contribuciones especiales: al concentrarse en la noción tributaria de beneficio, por vía de su generalización, llegar a afirmar que dado que existe un beneficio general, hay lugar para una exacción impositiva, alejando de lado a dichas cont. especiales, que queden reducidas a una manifestación histórica, propia de una organización social retrasada, excesivamente localista y localizada.

Para Del Valle Alonso (en su comunicación al Seminario de investigación del Instituto de Estudios de Administración Local, sobre "actualización de las contribuciones especiales"):

"La contribución especial es, a ese luego, un ingreso público, pero no es un impuesto; es un ingreso compensador (que en unión del Arbitrio de Plusvalía, trata de hacer reverter a las áreas públicas una parte del coste de una obra que ha producido un aumento de valor o un beneficio, a personas o clases determinadas). Como compensación del gasto, si se aleja del impuesto (por no existir en esta relación paridad, proporcionalidad entre el gasto público y el beneficio particular), también se aleja de la tasa (pues ésta es un ingreso público retributivo), ya que no se hace la obra en interés del particular ni hay una correspondencia total y directa entre la obra y su uso por el vecino".

Al empezar considerándola ingreso público, se comienza por el final, ya que el ingreso es el fruto de la recaudación, pero es obvio que la cont. especial existe ya antes de la recaudación; lo que se obtiene con ella, ingresa en la caja pública, como ingresan en ella, todos sus demás ingresos, valga la redundancia, ya que dicha calificación de ingresos público es poca

cosa para especificar una clase de ellos frente a los demás, cuyo único rasgo común es precisamente ese, de ser "ingresos públicos". Con marcar a continuación las notas diferenciales frente al impuesto y frente a la tasa, se ha conseguido solo eso: marcar las diferencias, pero no decirnos que es. Con este objeto, creemos que añade estos otros párrafos:

"Constituye pues la contribución especial, un ingreso para financiar la obra pública por aquellos que en la misma tienen un interés o de ella obtienen un beneficio.

La operación, pues, desde el punto de vista administrativo, no se trata de imponer fijando cuotas tributarias mediante la determinación de unas bases y unos tipos, sino de distribuir una cantidad fijando alícuotas (no cuotas)."

Aunque no estimamos correcta la inclusión de la referencia al interés, y si en cambio lo es la hecha al beneficio obtenido de la obra, es con la idea de distribución, puesta en contraste con la de imposición, donde radica la verdadera originalidad expositiva de este autor, y la propia de la contribución especial. Lo que se distribuye y es la cont. especial es una cantidad, que a su vez, puede ser el total o un porcentaje menor del coste total de unas obras o servicios públicos municipales. Aquí es donde comienza a haber base para un despegue del campo tributario de la cont. especial: el que la cont. especial se beneficie del mecanismo recaudatorio tributario no quiere decir que se identifique con el impuesto (en más o en menos, puede decirse que todos los ingresos públicos, aún los patrimoniales, se aprovechan de tal mecanismo, beneficiándose de reglas exorbitantes para su cobro, a diferencia de las que están a disposición de los particulares para reclamar sus créditos). Ciertamente es que la distribución de la cantidad no se hace a título gratuito, sino en virtud de la realización de una obra o servicio público que beneficia particularmente a determinados sujetos, los cuales, por esta razón, deben contribuir a completar aquella cada uno con su parte correspondiente, en función del beneficio (aunque es factible presumir la uniformidad de dicho beneficio, al menos dentro de una zona determinada, por lo que entonces es admisible la postura de este autor de reconocer una especie de prorrateo al dividirse la cantidad entre todos, a manera de cupo). Esto plantea a su vez otro problema, ya que si se predica la división por partes iguales de una cantidad global, pierde fuerza práctica la idea de beneficio, y en cierta manera la noción de divisibilidad de la obra o del servicio costado con las cont. especiales desaparece y se confunde en cierto modo con la del impuesto ya que defender la distribución por igual de la cantidad, es realmente desconocer el beneficio individual y marginar la divisibilidad esencial de un servicio, que es por lo que algunos particulares obtienen un beneficio de tal servicio o tal obra. Más esto es una derivación, ya que la idea de distribución es correcta, pues es lo que hay y no imposición. Como idea-síntesis resulta admisible, aunque no en su desglose, ya que por aquí se incurrirá en lo que su empleo quiere evitar: es decir, la distanciamiento de la cont. especial frente al impuesto.

Bielso ha subrayado como nace la necesidad de que el beneficio especial sobre el que la cont. especial se monta, sea real, por lo que solo entonces, es cuando podrá decirse que tal cont. especial está especialmente legitimada como carga tributaria. No se plantea como cuestión la naturaleza tributaria de la cont. especial, y si solo exige que basándose como se basa en un beneficio diferencial, tal beneficio deberá tener una existencia real y no meramente presunta si se quiere que la cont. especial, como tal contribución esté de acuerdo con los principios de equidad, y proporcionalidad que en la Constitución se incluyen como criterios determinantes del reparto de las cargas tributarias:

"...una contribución especial que se impone en razón a una obra pública sobre el supuesto de que esa obra, mejora o beneficia a una cosa del contribuyente, no tiene causa jurídica si en realidad falta la mejora o el beneficio, que por lo demás, es independiente..."

Habría un texto constitucional en el que se contienen los criterios inspiradores del reparto de la carga tributaria, que actuarían como fundamento último jurídico de los respectivos tributos, por lo que señalase en ese texto que las cont. especiales solo deberán aplicarse si la obra pública produce un beneficio o ventaja particular y mayor, habrá que comprobar su realidad y no conformarse con su simple previsión legal, ya que únicamente es a través de tal comprobación cuando podrá decirse que el caso concreto está conforme con la previsión constitucional, pudiendo entonces aplicarse legal y jurídicamente la correspondiente cont. especial. Si así no se hiciera y el órgano habilitado para tal aplicación la aplicase existiendo solo por vía de presunción, la respectiva aplicación de la cont. especial con su cobro sería ilegítima y se habría violado el límite constitucional del poder tributario, que la Constitución ha marcado para tal supuesto.

Con esta postura, la cont. especial aparece como un instrumento plenamente configurador en la práctica de la justicia tributaria, concebida a nivel constitucional, que a su vez, no hace más que recoger los modernos criterios inspiradores de la justicia social. Este modo de pensar puede tener su origen en el mismo contenido de los textos constitucionales de algunos países sudamericanos en los que se recoge expresamente la posibilidad de imponer las cont. especiales en los casos en que concurren sus presupuestos, y tal posibilidad se prevé como un medio de lograr la misma justicia en las relaciones entre los miembros de la comunidad. Tal posibilidad se hace en tal texto no solo por ser la cont. especial un tributo, cuya previsión más adecuada además de la genérica que se suele hacer a los tributos tiene en él su lugar más adecuado, sino por cuanto en la norma constitucional se vigila que la incidencia de las cargas tributarias obedezca a principios de justicia material, siendo uno de ellos, el que si se aplica la cont. especial deberá ser porque se ha comprobado la presencia real de un beneficio, que es su razón legal o "causa constitucional".

Dino Jarach es el gran glorificador del hecho imponible como presupuesto causal de las obligaciones tributarias, o lo que es igual, de todos los tributos, entre los que figuran los cont. especiales. El estudio que hace de estas como de aquellos se mueve sobre el planteamiento de sus hechos imponibles; después del por qué de los mismos, viene a distinguir una escala de porqués, de orden sucesivo, unos más inmediatos que otros, agarrándose con aquellos, ya que los menos inmediatos acabarán en consideraciones extrajurídicas de tipo metafísico.

Este autor parte de una relación entre todas las ramas del Derecho, y por consiguiente del Derecho Tributario con las restantes—incluidas las de D. Privado—. Afirma esto, estas extensibles a todas las ramas, la noción de causa que para algunos solo tenía operatividad en el campo jurídico-privado, más para lograrlo, debe reelaborar una noción de causa lo suficientemente amplia como para que tenga fácil aplicación en todas las ramas jurídicas sin perjuicio de pequeños retoques o modificaciones para conseguir tal extensión. Al final viene a identificar tal noción con la de "una razón necesaria y suficiente" que el Derecho pondrá en cada rama jurídica para producir los efectos buscados:

"La causa nos parece el elemento característico del presupuesto de hecho de la obligación tributaria, el criterio según el cual se distinguen los diferentes tributos, la razón última y aparente por la cual un hecho es la vida es tomado como presupuesto de obligación tributaria" (el subrayado es nuestro).

Con tal punto de partida, lo que busca Jarach es consagrar la particularidad de los distintos tributos en función precisamente de su distinta "causa"; tras precisamente de un planteamiento común o al menos de un prisma común para todos los tributos como es el hecho imponible por el estudio de. ¿Cómo se manifiesta esa causa entre cada tipo de tributos? ¿Existe una causa distinta para cada uno de ellos? ¿Cada tributo tiene una causa? Su respuesta es la siguiente:

"En efecto, si teóricamente, es decir, a priori, prescindiendo de las leyes positivas, nos preguntamos cuáles son los criterios que pueden ser elegidos para someter los contribuyentes al tributo y que son adecuados para que el Estado logre su propósito, nos encontramos con tres grandes categorías: someter a tributo a los que reciben un servicio del Estado; a los que reciben una ventaja u ocasionan un gasto, o a los que poseen la capacidad de pagar, o capacidad contributiva. Siempre, dentro del terreno teórico, podemos distinguir tres categorías de tributos: los que corresponden al primer principio (tasas), al segundo (contribuciones) y al tercero (impuestos)".

Y añade la especificación de las causas de los distintos tributos, indicando para la cont. especial que:

"es la ventaja económica que el particular recibe de un gasto u obra pública".

Prácticamente con tal punto de vista, como sueraya S. de Bujanda, lo que hace Jarach es diríamos, "causalizar" todos los tributos, incluso los impuestos, ya que estos como todos los demás tributos, tienen una "ratio legis", o razón necesaria y suficiente puesta por la ley para producir los efectos propios de los tributos. Las causas tal como han quedado expuestas aparecen claramente diferenciadas y distintas para los distintos tributos, que son por tal motivo, alicienso a otras posiciones doctrinales (véase, la de Blumenstein) todos "causales". Creemos que por ello es de los autores que moviéndonos en un terreno puramente tributario, más racionalmente ha buscado la base para autonomizar y justificar esta autonomía de las distintas figuras tributarias, repetimos, que es de el ángulo tributario. Su formulación con carácter general y al mismo tiempo particular de la causa aparece en principio amisible y hasta atractiva; los impuestos, más racionales que ningún otro tributo a admitir tal causa, la incluyen sin ninguna resistencia ni incoherencia lógica; como escribe S. de Bujanda, comentado este punto de vista:

"Los impuestos, lejos de ser tributos no causales, son precisamente aquellos en los que la noción de causa adquiere más relieve, por la circunstancia de que la capacidad contributiva constituye el criterio justificativo más simple y relevante en el seno de nuestra disciplina (el tributario)".

Al diversificar causalmente los distintos tipos de tributos, suscita el problema frente a la aparente atracción de haber proporcionado una causa común y al mismo tiempo particular a cada uno de ellos, de si tal particularidad no es realmente falta de conexión de unos con otros; o sea, hasta qué extremos los tributos responden a un género común, en los que sean fácilmente subsumibles. Si la causa del impuesto reside en la capacidad contributiva y la de las cont. especiales en la mejora o ventaja económica proporcionada por ciertas obras o gastos públicos; qué tienen de común ambos tributos, como tales tributos?. Es como si descubiertas sus personalidades independientes se revelaran a ser incluidas en una categoría común que hasta el momento de la división había resultado suficiente. ¿Puede servir la referencia a una causa que aún siendo distinta en cada tipo de tributos responde a "una razón necesaria y suficiente de orden legal"? El determinismo que en la conceptualización de esa razón común descubrimos repercute por su misma naturaleza en la configuración de cada clase de tributos, no solo en el ámbito teórico, sino que este quiere tener alguna eficacia, debe serlo también en el práctico, ya que aquel solo es reflejo de éste, y repercute imponiéndose al mismo legislador, al que se ha partido admitiendo su titularidad de un poder que como el tributario se califica de libre y discrecional; se impondría por cuanto la ley misma no puede desconocer las distintas causas; la ley no impondrá a todos lo que solo suministra ventajas a unos pocos.

Grizzioti En cierto sentido se mueve en el mismo campo que Viti el marco, al concebir a toda organización política como un campo en el que se efectúan múltiples transacciones, o innumerables cambios de prestaciones públicas y contraprestaciones de los particulares; la misma solidaridad que apraia en la sociedad, la lleva al campo tributario, estableciendo una cadena de causas. De ahí que tienda a encontrar la existencia de una causa en todos los tributos, ya que lo que paga el contribuyente, por el título que sea, debe tener una causa y la tiene: serán los servicios públicos que la comunidad les ofrece, serán los determinados servicios que tal comunidad les, proporciona a su demanda o será el beneficio especial que producen las obras públicas, pero siempre estará presente. Todo un círculo aparece en él trazado en el que se recoge un movimiento circulatorio que va desde los pagos de los particulares hasta los servicios públicos que con ellos monta el Estado, los que a su vez repercuten en la propia capacidad contributiva de los particulares, lo que nos recuerda tanto la imagen de la Hacienda Pública de la doctrina alemana, principalmente de Liszt y Wagner.

Luego si los impuestos tienen una causa, cual es la prestación global de servicios públicos, proporcionada por el Estado, más la tendrá la cont. especial. Esta es su conclusión:

"La causa varía en cada caso y asume características propias que sirven para clasificar las categorías varias de tributos, pero debe admitirse que todas... pertenecen al mismo genus".

La cont. especial será un tributo como el impuesto, y como este, igualmente causal, en función de lo cual se diferencia de éste, ya que:

"...todo ingreso financiero tiene una causa propia, que le caracteriza: la causa de los precios es la contraprestación; la de la cont. especial es el beneficio; la del impuesto, la capacidad contributiva como índice de los servicios que se ofrecen..."

Con este autor la cont. especial adquiere mayor singularidad si cabe frente al impuesto, hasta el punto de que a diferencia de la mayoría de la doctrina es la cont. especial la que parece atribuir a su campo propio al impuesto propiamente dicho, como se deduce de su concepción de las relaciones generales en que se desenvuelve la actividad de los entes públicos-relaciones generales entre los servicios públicos y los contribuyentes-Formula una clasificación de tales relaciones con los siguientes tipos: conmutativas o de equivalencia, de solidaridad y de extorsión (estas últimas solo tienen la apariencia formal de las primeras, pero propiamente no son relaciones ya que en ellas falta la causa que funea a las demás; parecen realmente de causa). Las primeras se presentan en los precios, en las tasas, en las cont. especiales y en los impuestos.

"La inclusión de las contribuciones especiales y de los impuestos dentro de un mismo tipo de relación (conmutativa o de equivalencia) es posible porque el esquema de ambos institutos jurídicos es el mismo salvo esta diferencia: el beneficio que el contribuyente obtiene en el primer caso generalmente se determina o a veces simplemente se presume a través de un aumento de valor de los bienes o de las rentas, que ha de determinarse por medio del tributo; en el impuesto, por el contrario, al llevar a cabo la determinación de la riqueza imponible se presume un incremento de capacidad contributiva cuya causa ha de buscarse en la realización de los gastos públicos que favorecen el desarrollo, la posesión o el consumo de riqueza de cada contribuyente en particular".

Tanto desde el plano causal como desde el tipo de la relación general, hay un acercamiento recíproco en este autor entre las cont. especiales y los impuestos. Por esta razón, la misma singularidad existente en aquellas se disminuye por cuanto juega con la misma fuerza que la categoría tributaria de los impuestos; aunque figuras distintas, parecen colocarse a la misma altura, no pudiéndose decir de ninguna de ellas, pero sobre todo de los impuestos, que una de ellas (generalmente, los impuestos) es superior a la otra. Más aún, si nos concentráramos en la última cita, podríamos ver que la causa de la que se habla en ella viene a estar confundida en una relación relativamente amplia como los servicios públicos entran a manera de motor directo de la misma y esto tanto para la cont. especial propiamente dicha como para el impuesto. Si el autor confiesa que "...el esquema de ambos institutos jurídicos es el mismo...", añádanse la nota diferencial que es de nulo valor jurídico, ya que también parece reposar sobre un dato técnico consistente en la medición del aumento de valor o del incremento de la capacidad contributiva en que la cont. especial y el impuesto consisten. Se aumenta la confusión al suprimirse los puntos diferenciales de forma que si no fuera por tan pequeño dato técnico, no sabríamos cuántos nos encontraríamos ante una cont. especial y cuántos ante un impuesto.

Tiene interés la crítica hecha por S. de Bujanda, al señalar su punto de vista sobre la naturaleza de la cont. especial, indicando que el "instituto tributario" es autónomo y cerrado en sí mismo, lo que aplica a la cont. especial y al impuesto, ya que la contraprestación que Grizzioti eleva a nota típica y común, es ajena al mismo (no tiene nada que ver con él y se rige por normas distintas a las tributarias). Tampoco tiene valor jurídico alguno el beneficio especial de dicha contribución:

"...carece de sustantividad, dado que si el hecho imponible de la cont. especial es revelador de la obtención de un beneficio, éste no hará sino mostrar una nueva faceta de la capacidad contributiva del sujeto obligado, que se verá influida por la obtención del beneficio".

Due ("Ancora in tema di istituzione del contributo di miglioria e dei suoi presupposti". Rivista di Diritto e Pratica tributaria, nº3/I.969) solo aprecia la existencia de una nota diferencial entre la cont. especial (o contribución de mejora, en la terminología italiana) y el impuesto, nota procedente de la discrecionalidad administrativa en orden a su imposición, con lo que automáticamente, si no hay tal discrecionalidad, y si en cambio, establecimiento obligatorio, desaparecería tal nota, y habría identidad absoluta entre ambas figuras. No obstante aún en este último supuesto, habría o subsistiría tal nota, caso que la discrecionalidad vendría representada por la determinación de las obras a las que se aplicaría la percepción de las contribuciones de mejora. En el fondo, tal nota tiene trascendencia, ya que al responder con ella a la pregunta de si proceden tales contribuciones lo que se está demostrando es su autonomía, es su misma existencia en cada caso, que ya por esta vía, haría a las cont. de mejora como percibibles en casos singulares, opuestos así, por definición, a la generalidad propia del impuesto. Su cita literal es la siguiente:

"...la possibilità di un gravamen amministrativo non rivela assolutamente una caratteristica strutturale del tributo, derivata dalla possibilità del che el "an debeat" discende non solo dalla legge ma di un procedimento amministrativo di natura discrezionale in base al quale si produce una attività di elezione della autorità amministrativa della che deriva la obbligazione di corrispondere un determinato tributo in relazione a una generica necessità di compensare un determinato gasto pubblico, gravando la ventaja que esta actividad produce al particular directa o indirettamente. Insistiamo in que el elemento discrezionale que puede verse en la cont. de mejora es esa elección que el Municipio puede hacer entre instituirlo o no; una vez acordada su institución, la ventaja (o mejor aún, el incremento de valor del inmueble atribuible de modo específico al hecho previsto en la ley) se presenta respecto a la obligación de pagar, el tributo, de modo no distinto a como se produce en cualquier otro tipo de impuesto."

E insiste sobre su argumentación considerando que si bien esa intervención deliberadora sobre su establecimiento por parte del Municipio oscurece un poco el mecanismo de aparición de la obligación de pagar el tributo, no lo hace de modo sustancial de forma que repercute sobre la propia naturaleza del mismo, distinguiéndole sustancialmente del impuesto. Su excesiva atención en tal punto le lleva a decir que "verdaderamente no puede evitarse poner de relieve cómo la acción administrativa tiene un relieve absorbente respecto al papel del contribuyente...". Para él, esa instancia deliberadora que monta la cont. de mejora, sigue y no precede a la verificación del presupuesto, como es la ejecución de la obra o servicio, lo contrario con tal planteamiento a lo que sucede con el impuesto, en el que la producción del presupuesto, origina automáticamente la obligación de pagar, mientras que aquí se interpone o intercala ese acuerdo deliberativo en orden a si se dispone el cobro. Más el mecanismo de nacimiento de la obligación de contribuir subsiste, ya que la ley tipifica previamente los

supuestos o presupuestos en que tales cont.de mejora se devengan.más permitiendo o previendo esa intervención deliberante municipal que la concede pues un relevante papel, reacciona paralelamente el del contribuyente, ya que frente a la presunta voluntariedad que en todo hecho imponible se reconoce-intervención del contribuyente-, aquí no se da, ya que lo que motivará el nacimiento de la obligación de contribuir, repetimos, es el previo acuerdo municipal de "instaurar o no, las correspondientes contribuciones de mejora". ¿Supone esto una variación esencial frente al esquema legal aplicable a los impuestos, sensu strictu? La respuesta de Sergio Dus es negativa, por cuanto la mayor intervención administrativa no altera siquiera la vigencia y aplicación del principio de legalidad, ya que es la ley, al igual que en los impuestos, la que señala los presupuestos susceptibles de devengar cont.de mejora, lo mismo que es la ley la que señala los hechos imponibles de los distintos impuestos. Y añade:

"...el procedimiento se desarrolla principalmente en los límites del inmueble urbano, respecto al cual la Administración evalúa la subsistencia de los efectos económicos derivados, directa o indirectamente, por hechos determinados en la ley, de modo taxativo".

Y reitera que "la posibilidad de elección de establecer o no el tributo, no implica discrecionalidad del ente público, para individualizar los presupuestos del tributo mismo". Por eso, la indicación de la cuota y del contribuyente puede ser enjuiciada-o justificable-ante la respectiva Comisión Tributaria, por ser aplicación de una norma, mientras que será el Consejo de Estado-competente según el ordenamiento italiano para conocer del llamado "control de mérito" de los actos administrativos-el capacitado para emitir su juicio o control sobre el procedimiento deliberante de la Administración Municipal, al considerarse un acto interno de la misma.

Hay en este autor una tentativa sistemática de aproximar e identificar las cont.de mejora con el impuesto, que deduce de la aplicación misma del principio de legalidad y del propio esquema de la obligación-legal-de pago, que le conduce a hablar de las contribuciones con términos puramente tributarios (como se revela en el hecho de aludir a tales contribuciones con el mismo nombre de "tributos"). Ni la intervención de un acto particular como esa intervención deliberante administrativa tiene la menor repercusión sobre la naturaleza indiscutiblemente impositiva, según este autor, de las cont.de mejora. Lo que hace sin embargo es trasladar el esquema impositivo a la esfera nueva de los cont.de mejora e intentar calcarlo en esta última como si a tal intento en nada se opusiera el mismo reconocimiento que hace de la intervención administrativa, tan decisiva que condiciona, en su concepción, el nacimiento de la obligación de contribuir, por derivación del nacimiento del tributo (cont.de mejora). Calificar de no sustancial a tal intervención, porque sea administrativa, es querer poner por delante la defensa de la aplicación del principio de legalidad que precisamente esa intervención al menos parcialmente, altera.

F. Forte es uno de los autores italianos que ha dedicado mayor estudio al tema de los "tributi speciali", denominación en la que se cobijan las cont. especiales o cont. de mejora. Tras una definición de la cont. especial como "una equivalencia entre utilidad del servicio público y carga tributaria" para un sujeto singular, conceptúa dicha utilidad como la producción por una actividad económica realizada por el ente público, distingue a tal contribución de los derechos ("diritti") y de los tributos especiales ("tributi speciali"). La función de aquellos-los derechos-es más restringida que la de las contribuciones caso que solo tienen la finalidad de corregir un procedimiento público que atribuye ventajas no deseadas o no necesarias a los particulares, mientras que las segundas pueden tener funciones de financiación de actividades productivas que proporcionan a la colectividad una nueva utilidad. Los impuestos o tributos especiales ("tributi speciali") y las cont. especiales se diferencian solo en el grado: en el primero caso, la equivalencia particular se realiza del modo más perfecto imaginable para todas las ramificaciones del fenómeno financiero mientras que en las cont. especiales tal equivalencia es solo aproximativa. En ambos casos, hay una o mayor aproximación al caso límite o ideal, que vendría representado por aquel tributo en el que se realiza plenamente la conmutación de utilidad con el pago que compensa esta, aún siendo un acto coactivo en el que la fuerza hegemónica no actúa (o al menos no lo hace con la misma intensidad con que opera sobre el mercado).

Según este autor, el precedente de las cont. especiales son las prestaciones personales o in natura "que son ventajosas a quien está obligado a cumplirlas y que el ente público impone... Los casos más evidentes son los de la obligación de limpieza de las calles, de conservación, iluminación y construcción o de pavimentación, obligación impuesta a los propietarios colineantes o sus inquilinos, por la parte de la calle que les afecta. Por otra, la obligación análoga de formación y conservación de diques, y sostenimiento de puentes, construcción de fosas, muros, canales, de riego, conducciones de desagüe. En estos casos, existe un interés particular, directo e inmediato de cada propietario o inquilino, vecino a la obra y otro interés mediato e indirecto de toda la comunidad...". Más a medida que aumentan las relaciones sociales y la vida pública se hace más compleja, la realización de esas obras ofrece un evidente interés público, que supera como crece el interés que puede presentar para el propietario colineante; cuando es mayor la población de un determinado núcleo, cuando crece su actividad comercial e industrial, es mayor el interés de realizar esas obras para el simple viajante o el forastero; es evidente entonces, viene a decir Forte, que tales obras son imprescindibles y que hay que realizarlas, por su evidente interés público, interés mayor que el que pueden tener los mismos colineantes con las zonas o calles en donde tales obras se realizan. Como el interés es mayor y como aquellas prestaciones in natura pueden ser insu-

ficientes, es por lo que se añade al pago general de unas contribuciones que intentan compensar los particulares beneficios que consiguen de las obras determinados propietarios o usuarios. Decaen las prestaciones in natura de los colinantes y en su lugar, aumentan los recursos financieros bien de carácter general-impuestos-, bien de carácter especial-tributos y contribuciones especiales-; con los generales, se obtienen los ingresos que amortizan la utilidad general que viene a satisfacer una obra o servicio públicos; con los especiales, se busca compensar o conmutar las utilidades especiales que obtienen determinados sujetos. Estos tributos especiales son el paso obligado para otros más especiales, como son los directamente recaudados por uso de un servicio (ejemplo de los peajes y de los otros posibles tributos que pudiesen ponerse al cobro de los propietarios o conductores de vehículos de motor).

Son razones puramente prácticas las que han motivado el cambio o sustitución de las primitivas y originarias prestaciones in natura por estas cont. especiales; es evidente, subraya Forte, que las mismas obras o parecidas, siguen beneficiando a los propietarios colinantes:

"La pavimentación de las calles de la ciudad, la apertura de calles para comunicar los fundos rústicos con las arterias principales de aquella, las redes de alcantarillado a las distintas casas, las vías de agua, los acueductos, la protección de los edificios frente a los incendios, la apertura de plazas, la construcción de puentes que salvan los ríos para cruzar la ciudad, la erección de monumentos y obras artísticas o parques, las estaciones de correo o ferroviarias, los canales de riego benefician a los propietarios vecinos, más ya no se puede en una economía progresiva proveer con las solas prestaciones personales de tales propietarios vecinos o colinantes a realizar tales obras. Existen aparatos mecánicos, empresas y obreros especializados para la ejecución racional y moderna de tales obras y servicios, por lo que se impone su ejecución según planos orgánicos y criterios generales".

Forte considera que la aparición de las cont. especiales respondió a las mismas exigencias técnicas de ejecución de las obras y servicios públicos, que impusieron su mejor realización a través bien directamente del ente público, bien de alguna empresa contratada, pero en todo caso, especializada en tal ejecución. Con el cobro de tales cont. especiales, se sigue dando la misma participación anterior que se daba con las prestaciones personales, pero con la ventaja comparativa que al proporcionar los recursos, el ente público perceptor queda con la libertad de comprometer su ejecución al que estime mejor empresario, librándose de las desventajas que llevaba consigo el viejo sistema de ejecución de las obras, por los que más directamente se iban a beneficiar de ellas. Cita a su favor la opinión de los conocidos economistas británico, Syaney y Beatrice Webb, que a principios del presente siglo escribían sobre las deficiencias de tal sistema en las calles de Londres, donde a pesar de la vigilancia de los comisarios que controlaban directamente a los obligados a ejecutar las obras-los vecinos de las calles-, los trabajos resultantes eran defectuosos, ocasionando que algunas calles de Londres "fueran difícilmente transitables".

Es posible admitir para determinados casos, la vigencia de las prestaciones in especie, consistentes en cesión de terrenos, pero la aplicación de esta modalidad de forma general acarrearía algunas manifestaciones iniquas, y otras, sería insuficiente en cuanto las necesidades técnicas de algunos trabajos públicos exigen la cesión de grandes cantidades de terrenos, de los que una parte compensaría la ventaja o el beneficio adquirido por su propietario como consecuencia de tales trabajos, y el resto debería ser indemnizado a través del procedimiento expropiatorio. En todos los casos, sin embargo, resaltan los defectos de tal tipo de prestaciones y por tanto la postulación necesaria a favor del cálculo del beneficio y su abono en metálico, sin que rechace la posibilidad de la compensación en especie, cuando se dé la expropiación de terrenos pertenecientes a alguien mejorado por la ejecución de las obras públicas. Por eso, dice Forte, las leyes francesa e italiana de 7 de julio de 1.836 y 25 de junio de 1.865, respectivamente, prevén que de la indemnización a pagar por las expropiaciones de terrenos beneficiados, deberá descontarse el incremento de valor experimentado por los mismos, como efecto de las obras.

El principio del concurso a los gastos ocasionados con motivo de la ejecución de una obra pública o el de la compensación de la indemnización expropiatoria por repercusión parcial en la misma del beneficio que tal obra implica a determinados propietarios es propio según Forte de una Hacienda pública poco desarrollada, en cuanto se funda en la presunción de "equivalencia aproximativa" (o igualdad por aproximación) entre el costo de cada una de las cantidades de servicio u obra pública gozado y el beneficio producido:

"Solo en una economía rudimentaria y escasamente evolucionada, puede ser correcto distribuir el coste de una obra o servicio entre sus beneficiarios, según índices groseros de la cantidad que cada uno goza, como el perímetro o área del fundo ó el número de pisos o de ventanas o de habitantes. Con la evolución de la técnica, la subdivisión del trabajo, la diversificación de las actividades económicas y sociales, tales presunciones devienen menos satisfactorias. Se admite la necesidad de hacer más complejos los criterios de reparto, para considerar no ya el concurso al gasto sino la distribución de cada una de las cargas según la ventaja causada por el gasto total".

Y en esa evolución tuvo gran influencia el reconocimiento de la indemnización expropiatoria con la que se compensa, total o parcialmente, el aumento de valor experimentado por la finca expropiada como consecuencia de las obras públicas por las que se expropia. La compensación se aplica tanto si la expropiación es total, en cuya indemnización hay que restar lo que pueda atribuirse de aumento de valor por las obras, como si es parcial, en la que el propietario recibirá de menos lo que ya no tendrá que pagar - aquello en que el resto de su propiedad no expropiada se aprovecha de la ejecución de la obra. Al reconocerse por esta vía el aumento de valor, se da paso a las cont.de mejora que tienen según este autor estas características:

- 1) gravar el incremento de valor dependiente de la obra;
- 2) concurrir a la cobertura del gasto (o coste de ella);
- 3) cubrir solo una cuota-parte de dicho coste, por no estimarse - justo hacerlo recaer sobre los propietarios beneficiarios de modo particular, sino que la obra produce un beneficio general.

Sobre esta nota última, aclara :

"...no tiene un carácter necesario del tributo de mejora; depende solo del ambiente político y financiero liberal, favorable a la tutela de la propiedad y la iniciativa privada. De hecho, no hay inconveniente en considerar imponible toda la ventaja del propietario, aunque exceda del costo de la obra pública..."

Para Forte es evidente que las cont.de mejora tienen naturaleza preimpositiva, como una especie de antecedentes de los impuestos, que son a su juicio, fórmulas más adecuadas para financiar obras y servicios públicos, dado que solo atendiendo a procedimientos rutinarios puede sostenerse el mayor o menor beneficio de los mismos, en relación con determinados sujetos. Tanto porque califica a las cont.de mejora como tributos así como porque considera propia de una determinada concepción tributaria el recurso al beneficio para justificarlas, es evidente que para este autor las llamadas cont.de mejora no presentan otra singularidad frente a los impuestos que su carácter precesor. En un determinado momento histórico en que va emergiendo una nueva potestad- la tributaria- y en que va intentando establecerse como tal potestad, necesita recurrir a aquellos argumentos que harían más fácil su admisibilidad, como sería el del beneficio o de las ventajas adquiridas por ciertos vecinos o propietarios. Forte subraya que es en aquel momento cuando aparecen como más abundantes los estudios teóricos sobre la "causa impositionis", configurándose como la más justa causa, aquella que puede consistir en un beneficio que debería pagarse con la respectiva contribución:

"La autoridad fiscal en tal circunstancia está en contacto con los sujetos y bienes imponibles; la discriminación de las ventajas de los unos frente a los otros es por tanto más fácil. Y esto tanto más cuanto la actividad pública es de influencia territorial restringida".

Con este razonamiento está abogando, de defenderse la continuidad de la figura de las cont.de mejora, por su alcance puramente local, ya que con Forte aparte de la justificación histórica, respalda la idea de un fuerte poder local como base de tales cont.de mejora, ya que como tutelador de los derechos de propiedad de todos los vecinos, procuraría en aras de tal defensa que las propiedades no pagasen más tributos que aquellos que compensan especiales ventajas a las mismas; con tal sistema, se defiende la propiedad de aquellos que por no recibir ningún beneficio, no deban probar lesión alguna en sus bienes. Al no ser hoy los propietarios los únicos portavoces locales y al ser la política local de múltiples tendencias, no siempre aliadas de la propiedad, el resultado es que aún admitiendo su posibilidad, se les ve como medidas discriminatorias y causas de posibles injusticias.

to se alega como origen sustancial de las cont.de mejora y en una tentativa se atacar por este lado su presunta particularidad, siguiendole para ello las líneas maestras de Viti al marco, que tanto se esforzó por buscar la divisibilidad de los servicios públicos hasta el máximo, o sea, por intentar descifrar en qué podía consistir la divisibilidad de aquellos servicios que financiados con impuestos, de ellos se predicaba como un honor o conciencia sine qua non, la "indivisibilidad". Para ello cita asimismo a los autores, Barone y Fasiani, que ponen claros ejemplos en contra de la supuesta unicidad de términos o conceptos sobre los que se montan algunos de tales servicios públicos "indivisibles". Barone afirma que "no es cierto que la actividad financiera del Estado se encargue de satisfacer todas las necesidades colectivas y sólo éstas", recordando la existencia de servicios de policía privada, lo que demuestra cómo un servicio tan imprescindible y general como es el de policía no es en su totalidad prestado por el Estado, y en consecuencia, no es asumido por la actividad financiera general. Luego el impuesto con que se financia el servicio de policía, no sirve para financiarle en su totalidad; hay algunos particulares que pagan su servicio de policía. Fasiani indica que no es suficiente calificar a una necesidad pública de fundamental, y por tanto, siempre satisfecha por el grupo político, por cuanto los servicios públicos aun más fundamentales tienen una gran heterogeneidad y variabilidad. Es fácil observar, viene a decir, que hablar de "defensa" se reduce a decir una sola palabra, dado que por su sola mención nada se especifica ni indica de qué se refiere, ni frente a quién ni cómo (qué refiere: si la propiedad o la dominación, si el clasismo o el comunismo o colectivismo; frente a quién: si al enemigo o de un rebelde; cómo: si con la fuerza legal o con el arbitrio o el temor, o la fuerza bruta, etc). "El hecho de que todos los Estados tengan una elevada cohesión política y por esto, una defensa, no implica que el servicio de mantener tal defensa, sea un concepto unitario".

Forte cree que la divisibilidad de la ventaja de un servicio público u obra no tiene por qué permitir la mensurabilidad de la fracción de que cada uno goza. Puede entonces ser suficiente un juicio ordinal: "mayor o menor" ventaja. Tampoco la divisibilidad del servicio en tales ventajas mayores o menores, para los distintos sujetos-, significa que tales ventajas divisibles sean equiparables a "unidades de venta", como artículos con un producto determinado; por tantas unidades, su poseedor debe pagar tal cantidad. Si concurrieran ambas notas, ventajas divisibles convertibles en unidades de venta, estaríamos cerca si no en los precios; si solo existe la divisibilidad de las ventajas, hay campo posible de actuación para los tributos especiales, entre los que ya sabemos, incluye este autor, a las cont.de mejora. Más con esto lo que está subrayando Forte es que la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos está en función de circunstancias aje-

nas a la misma naturaleza de tales servicios y por consiguiente, la aplicación de una u otra fórmula (tributos especiales, cont. de mejora o impuestos):

"No existen servicios por su propia naturaleza públicos, que solo son aquellos que en una determinada circunstancia histórica el ente público asume, de lo que se puede concluir que no existen servicios públicos por su propia naturaleza indivisibles (técnica o políticamente) sino que son tales los que en cada circunstancia hacen arduo en la práctica repartir o que las exigencias políticas aconsejen o impongan no dividir".

"Según el ambiente económico y político, cambia la clase de gastos públicos que no se quieren dividir entre sus beneficiarios porque esto contrasta con los fines públicos existentes".

"Las dificultades técnicas de división de las ventajas de los servicios públicos cambian con las variaciones de las condiciones en las que se prestan así como con los sistemas de los ingresos públicos y de los efectos que según su estructura se producen sobre todo el sistema económico".

"No se puede construir una categoría lógica de servicios públicos técnica y políticamente indivisibles, de contenido permanente y universalmente válido".

Con tales afirmaciones, lo que realmente postula Forte es algo de lo que en D^a Administrativo existen bastantes precedentes: la intercambiabilidad de las técnicas, que aquí sería de las figuras tributarias, en función de los fines y objetivos perseguidos por fuerzas extrañas a la teoría y al Derecho, pero que nada dice en contra de la autonomía de las cont. de mejora, aunque prejuzgase de "tributos". En que la mayoría o la totalidad de los servicios públicos, considerados como indivisibles, sean divididos en sus presuntas ventajas, y se recurre para su financiación ora a los impuestos, ora a los que este autor denomina "tributos especiales" (que engloban a las cont. de mejora), nada significa en contra de la autonomía de tales tributos y tales contribuciones, y si solo algo en relación con la gran relatividad del concepto "ventajas" o "beneficios derivados de obras y servicios públicos", sobre el que aquellas se montan, relatividad a todas esas fuerzas a que el autor se refiere, y que son en principio, admisibles. En el fondo esta argumentación puede utilizarse incluso para ampliar el ámbito que el autor tan restringidamente ha delimitado antes, ya que al concluir con la falta de correlación entre la naturaleza del servicio y el recurso financiador, o más precisamente si se quiere, la falta de una naturaleza permanente en el servicio u obra pública, lo que repercute en la variación del recurso financiador, las cont. de mejora pueden según este esquema superar su ámbito territorial local para jugar un mayor papel, al menos en ámbito más amplio. Lo que si establece Forte es una relación entre ventajas y su compensación, por cuanto aún cuando tales ventajas pueden o no reconocerse expresamente, reconocidas deben tener un recurso específico financiador que les cubra, y este son los tributos especiales. Otra cosa distinta es que las ventajas aunque producibles y divisibles no quieran reconocerse - porque sea difícil o porque políticamente no haya interés en ello -.

D'Albergo llega a considerar que en principio hay lugar para contribuciones de mejora en la mayoría de los gastos públicos, ya que a su juicio, la categoría de los gastos que dan lugar a una "ventaja común", para todos los miembros de la colectividad es una "categoría abstracta", que corresponde a un caso hipotético o excepcional, e incluso, según él, histórico. En la mayoría de los países, los gastos para las necesidades llanas e indivisibles por sus efectos asumen predominantemente la característica de ser:

- 1) gastos que aportan ventajas particulares a ciertas clases e indirectamente resultan útiles a la comunidad en su conjunto;
- 2) gastos que particularmente benefician a ciertos grupos y personas."

Este autor se coloca en cierto sentido en una postura plenamente conceptualista, caso que su petición de una "ventaja común", que beneficie a todos por común, indiscriminadamente, es casi una petición de principio, y habría que decir, irrealizable. Con ella, como con la anterior de Forte, se pone de relieve algo muy importante y es que de las obras y servicios públicos siempre se derivan ventajas y beneficios en distinto grado, según los que se aprovechan o no se aprovechan de ellas. Basta elegir el ejemplo más neutro para apreciar la realidad de este planteamiento teórico: construir una carretera o abrir una calle son en sí mismos actos que tienen a la mejora común, con destino a todos, pero de hecho beneficiarán más a unos que a todos. No todos se aprovecharán de ellas con la misma intensidad ni en la misma fuerza. Serán los colindantes o los vecinos más próximos a tales obras, los que más podrán hacer uso de ellas y a quienes éstas facilitarán otras ventajas (mejores accesos, mejores comunicaciones, ahorro de tiempo en sus desplazamientos, etc). No querer hablar en tales casos más que de "ventajas comunes", desconociendo las particulares, es querer desconocer una realidad, porque con ello se persigue una actitud política o de cierto proteccionismo social o incluso para encubrir situaciones de penuria económica (porque se piensa que los afectados no podrán pagar lo que se les pidiere, aunque la razón más frecuente puede residir en disminuir las cargas que a los propietarios se les imputa por el Estado y demás corporaciones públicas). Aunque D'Albergo, como Forte, expongan un planteamiento que tiene fiel trasunto en la realidad cotidiana, y parezca perogrullo, no deja de ser actual, ya que desmitifica la aplicación de una técnica jurídica que postula cierta equivalencia entre lo que se financia con ingresos públicos con las clases de estos.

Las cont. especiales perfeccionarían el instrumento tributario al permitirle hacerse cargo del beneficio particular que todo gasto produce que es rescatado por aquel, aunque con la desventaja para tales contribuciones, que al generalizarlas, parecer convertirse en otros tipos de impuestos a quines frente al modelo común se les ha agregado la posibilidad de reflejar en su cuantía ese beneficio experimentado por el particular.

Ingresso vuelve a una postura más cerradamente tributarista, aun que moviéndose en la misma línea que los autores anteriores; más decidido que ellos a la hora de calificar a los tributos especiales (y por tanto, a las cont.de mejora) como "impuestos":

"Se pagan para un fin que beneficia o ayuda individualmente al que lo paga, más sirven a fines de interés general. Desde el punto de vista de su estructura jurídica, los tributos especiales son impuestos. No se pagan con ocasión de pedir una prestación administrativa, sino por orden dada por la Administración."

Y para eliminar dudas y recalcar su matiz autoritario, añade:

"de su iniciativa" (de la Administración, de la que parte la ejecución de la obra pública, por la que se exige ese pago).

Su definición de las cont.de mejora es la siguiente:

"Pagos obligatorios o prestaciones de una suma obligatoria, sea a al Estado o a la Provincia o al Municipio, por el propietario de un bien inmueble, cuyo valor ha aumentado por efecto de la construcción de una obra pública".

Las cont.de mejora ocupan para él una posición intermedia entre las tasas y los impuestos; Serían tasas en cuanto son pagadas por un fin determinado, como es la ventaja particular que proporciona la ejecución de la obra pública, más como no son las contraprestaciones de un servicio individual que el contribuyente pide, y además, al ser obligatorios, serían impuestos. Ofrecen en su contenido una mezcla de las características imputables a las dos grandes clases de tributos: tasas e impuestos.

Aunque este autor como los anteriores parece contemplar solo como causa única de tales cont.de mejora-lo que responde a la propia regulación del Derecho italiano-al aumento de valor, como origen a su vez de éste, lo que lo diferencia de los anteriores, incluye no solo la ejecución de las obras públicas, sino también:

"...el mejoramiento de la zona territorial y del mismo desarrollo urbanístico."

Si se compara tal supuesto con la regulación positiva española relativa al arbitrio municipal sobre el incremento de valor de los terrenos, se verían sus grandes analogías, y en consecuencia, la interrogante que aquí nos debemos de suscitar en orden a la naturaleza de la figura expuesta por Ingresso. Realmente la misma responde, como hemos dicho, al ordenamiento italiano de cuya interpretación por este autor, parece deducirse una fuerte identidad de las cont.de mejoras con los impuestos, y más concretamente, con los de plusvalía (sobre todo en su versión de "cont.de mejora genéricas" que son justamente las que intentan compensar los aumentos de valor ocasionados por esa causa tan amplia y genérica como es el mismo desarrollo urbanístico de la localidad de que se trata; si ese aumento es producido por la ejecución de obras públicas, entonces las cont.de mejora devengadas reciben el nombre de "específicas").

Su postura se parece a la de Dus, cuando establece la diferencia entre las cont.de mejora y los impuestos, aunque les haya calificado a aquellas previamente de "impuestos". La diferencia la ve en el procedimiento de aplicación. En los restantes impuestos la actividad tributaria encuentra ya existente la materia imponible; en las cont.de mejora se forma en el mismo instante en que se establecen:

"Traen su origen de la ejecución de una obra pública aunque no exclusivamente, pero tal ejecución es elemento necesario de su formación, de modo que materia imponible y actividad de la Administración están entre sí relacionadas como causa a efecto. En los otros tributos, el bien o hecho económico que es objeto de la actividad impositiva es casi siempre cronológica y en todo caso, lógicamente anterior y extraño a ella. Por esto, el procedimiento de aplicación de las cont.de mejora presenta un estadio que no tiene igual en el de aplicación de los otros tributos: es el ocupado por el "acto de institución" de tales contribuciones".

Aunque solo habla del aumento de valor como su causa y aparte de que ya hemos tenido oportunidad de comprobar la amplitud del mismo, con la referencia a los factores que pueden causarle. Este extremo tiene mayor claridad cuando pasa revista a sus elementos formativos:

"Son las ventajas de cualquier especie, económicamente valorables, producidas a los inmuebles como consecuencia de obras o complejos de obras. Entre otras hay que considerar a las siguientes: la mayor y más cómoda circulación; las comunicaciones más breves y rápidas; la cesación de cargas y servidumbres; la mejora de las condiciones higiénicas; la posibilidad de destinar los inmuebles a usos más rentables..."

Como el aumento de valor es la únicamente materia imponible, su concreción es imprescindible, una vez producida "el acto de institución" de la respectiva cont.de mejora. Insistimos en que tal aumento de valor se incluye todo lo que es eco de alguna ventaja, si bien requiere para esto, que dicha ventaja sea valorable económicamente, lo que estrechará forzosamente esa amplitud a que nos hemos referido del "aumento de valor"; casi es un círculo vicioso sin salida, dado que las ventajas especiales valorables económicamente se acumulan al objeto de averiguar la cifra total de aumento, pero es que en sí ya son tales aumento de valor, mientras que otras ventajas que no puedan ser valoradas, quedarán excluidas aún cuando resulte excesivo afirmar que no sean ventajas-solo por no ser reducidas a términos dinerarios o económicos-:

"El aumento de valor que es la materia imponible, está representado por la diferencia entre el valor venal en el comienzo de la obra que en el comercio tienen los bienes y el que se les fija en el momento en que tal obra concluya o termine. El primero está determinado en el acto que instituye la contribución; el segundo viene fijado después, cuando ya está finalizado el procedimiento de institución de la contribución..."

En suma, las cont.de mejora-version italiana de las cont.especiales-no tienen frente a los impuestos más que la novedad de una actividad

administrativa que se incrusta en su procedimiento de aplicación, en el momento de su institución y en el de fijación del aumento de valor, pero en este último, con mayores analogías ya con los impuestos, ya que entonces observa similitudes con el impuesto sobre las casas, en donde dicha actividad asumen en su totalidad la realidad objetiva a ella sometida y respecto de la cual tiene un valor constatación.

Con Viti di Marco tienen nueva luz las opiniones anteriormente expuestas. Ya hemos dicho que ningún otro autor como él puso tanto esfuerzo en desentrañar el menor resaca de divisibilidad en aquellos servicios públicos que la mayoría calificaba de indivisibles, y ello con el fin de individualizar la carga que estos producían al mismo tiempo que la montaba sobre el principio del beneficio, estimado por él más justo que el puro principio de contribución a las cargas públicas en base a la capacidad económica de cada uno. Encontramos además en él opiniones muy sugerentes sobre otros temas como puede ser aquel que desea cierta perspectiva puede estimarse como el lado opuesto al de las cont. especiales que podríamos llamar positivas; en este caso, sería de las del mismo nombre pero "negativas": la obligación de parte del Estado de compensar económicamente a aquellas privaciones que se imponen a los propietarios en beneficio del bien y utilidades comunes:

"...la ley forestal que establece limitaciones de la propiedad reconoce al titular de ésta el derecho de indemnización o debería hacerlo. Esta indemnización no es más que la participación en el coste que el Estado toma sobre sí para conservar la utilidad pública del monte particular. En cuanto a la indemnización es de observar que la ley italiana de 1.877 no la prevé para todos los casos. Ello se debe a que esta ley es más bien recopilación de disposiciones anteriores, frecuentemente muy antiguas que no preveían indemnización alguna. Pero cuando la ley declare nuevas limitaciones en atención a las ventajas efectivas o presuntas para la comunidad que hasta entonces no se hubieran tenido en cuenta... la nueva trabaja lleva consigo el pago de una indemnización a cargo del Municipio o de la Provincia que hayan reclamado la aplicación de la ley".

Es clara la generalización con que Viti di Marco se enfrenta al final con el problema, de un punto de partida que le ofrece el Dispositivo de su país, en relación con el caso típico de los bosques y montes, que entra en el estudio de todos los autores como muestra de las limitaciones de una propiedad que hasta entonces en todas sus manifestaciones se había calificado de soberana. A la misma argumentación acudiría la jurisprudencia española como ya veremos en orden a igualar la relación motivada por una privación de facultades o de facultades del derecho de propiedad y el supuesto derecho de cobertura, representado por una indemnización que colmase aquella privación impuesta a una clase genérica de propietarios en aras del bienestar público. En cualquier caso, el razonamiento en el fondo es coincidente con el de las cont. especiales sensu strictu: si estas tien-

den a compensar beneficios o ventajas que de las obras y servicios públicos obtienen especialmente determinadas personas, aquellas - las que la doctrina ha calificado de "negativas" contemplan el mismo supuesto aunque al revés: bienes privados que de algún modo proporcionan algún beneficio o ventaja a la colectividad entera, y que por tal razón se priva a sus titulares de algunas de las facultades inherentes a su derecho y que podría ejercer de no tener tal repercusión; más en base a la misma, los titulares reclaman una indemnización económica que les compense de su sacrificio y les ponga en igualdad de condiciones: primero, con los demás propietarios de los demás bienes a quienes no se les ha impuesto tales limitaciones; y segundo, con los demás vecinos, a quienes por no tener no se les priva de nada pero que sin embargo se benefician de la existencia del bien de ellos que repercute sobre el bienestar público (caso tan citado de la silvicultura). Si nos hemos detenido en este punto es porque lo consideramos de interés en orden a introducir alguna novedad en el estudio y conclusiones teóricas de este del tema de las cont. especiales, para prestigiarle con la maestría científico del ilustre profesor de Roma: es uno de los pocos expertos tributarios que no recela de plantearse un problema de justicia equitativa, en cuanto a igualdad de circunstancias, igualdad de resultados postulados. La misma razón de ser que justifica las cont. especiales, viene a decir, justifica la indemnización en los casos de privación a los dueños de algunas de sus inherentes facultades.

El planteamiento del tema de los tributos especiales, y por tanto, de las cont. se mejora lo hace expuesto el concerniente a los servicios públicos y sus clases, lo que es plenamente coherente caso que aquel es un caso particular de este último, por cuanto se trata de obras o servicios públicos de los que algunos particulares obtienen beneficios o ventajas mayores que los demás. ¿Hay servicios públicos, indivisibles? La pregunta parece, lógica considerando los esfuerzos desenvueltos por este autor a efectos de divisibilizarlos hasta lo máximo. Para ello, parte Viti di Marco de una clasificación de los servicios públicos en generales y especiales. La diferencia radica en los medios empleados para solventar su coste; en los primeros son los impuestos los que remedian a esto, mientras que en los segundos se acude a otras gabelas (derechos, tasas, etc.). Más como ya hemos visto en Forte y otros autores italianos, no hay ningún muro que impida el paso o tránsito de un servicio al otro campo, o sea, la conversión de un servicio público indivisible en divisible y viceversa, lo que producirá paralelamente el cambio de su sistema de financiación: lo que se cubría con impuestos, se cubrirá en adelante con tasas, y viceversa:

"Así por ejemplo podría dividirse técnicamente el uso ordinario de las carreteras en unidades de consumo a las que correspondiese un precio, o una tasa o un peaje. Pero semejante sistema, aplicado en la Edad Media, a los escasos caminos entonces existentes, y que aún se halla en algunos puentes, sería económicamente inadecuado a una red de carreteras de la extensión actual, porque

el sistema exigiría enormes gastos de vigilancia y recaudación de las tasas".

Son razones de "adecuación" que es tanto como decir, de oportunidad, las que explican la variación de uno a otro sistema de financiación, y por consiguiente, el paso de unos servicios públicos divisibles a indivisibles. Más adelante insiste en lo mismo:

"Hemos puesto claramente de manifiesto que el servicio público especial solo se diferencia del general por la circunstancia técnica de ser divisible en unidades de venta. Síguese de ahí que todo servicio público puede pertenecer a uno u otro de esos dos tipos, según las circunstancias. Así, la conservación de carreteras fue un servicio público especial y puede volver a serlo para sufragar su coste se implanta un derecho de peaje y se convertirá en servicio público general en cuanto se considere conveniente cubrir sus gastos mediante impuestos" (el subrayado es nuestro).

Curiosamente añáase Viti al marco que cualquiera sea la clasificación del servicio y cualquiera sea como efecto de ello el sistema de financiación, "nada cambia en cuanto a la esencia primitiva de la relación económica que enlaza al Estado productor con el ciudadano contribuyente, que es una relación de cambio". Quería preguntarse, si la relación económica es invariable se puede decir lo mismo de la jurídica? Aquella relación económica es la misma en base a que los dos lados o sujetos de la misma se ven como arquetipos: el Estado productor y el ciudadano contribuyente, pero no si se desciende al examen concreto de uno y otro. La postura de Viti al Marco es lógica desde una perspectiva global: o sea, desde la totalidad de ingresos públicos recaudados, que no puede variar aunque cambien los distintos sistemas de financiación de los diversos servicios públicos que integran la organización estatal. Lo que no se recaude por peajes, deberá recaudarse por impuestos, pero la cifra total debe seguir invariable; por eso ha puntualizado que "...la transformación del peaje en impuesto es idéntico rendimiento...". Más no lo es, repetimos, desde la perspectiva detallista de cada contribuyente: lo que uno pague por peaje, otro no lo pagará por impuesto, y viceversa, lo que aquel no pague, él mismo y otros pagarán en impuestos. Cuando se habla de sistemas de financiación tanto o más importante que para el Estado, lo tienen para el contribuyente en singular. Y a este nivel en donde no es correcta la calificación de permanencia de la misma relación económica: lo es, en su simple calificación nominal-relación de cambio, que en un caso es de peaje por servicio y en otro, también lo es y sigue siendo, aunque se impuso por servicio-; hay cambio, pero el cambio y el título jurídico por el que mismo se efectúan son radicalmente distintos en uno y otro caso. Desconocer esta radical diferencia es falsear todo el sistema de cambio. Es una de las paradojas que encontramos en Viti al Marco que empareja afirmaciones rotundas con otras llenas de relativismo que del compaginan con aquellas, o que al menos introducen un factor de incertidumbre en una construcción que en ocasiones parece atenerse solo a datos económicos.

Con esto no queremos negar la existencia de justificantes desde que Viti el Marco parte de una naturaleza común de los llamados a veces tributos especiales y otras contribuciones especiales con los impuestos: todos son impuestos, por lo que desde este plano, sus anteriores afirmaciones son explicables, aunque, no, repetimos, sensibiles. Que el peaje se conciba como impuesto y que si aquel cambia por éste, lo que se recaude por uno y otro debe ser igual a lo que se recaudaba antes por los mismos, hará que la cifra total de ingresos públicos sea igual, pero no que las relaciones económicas y jurídicas individuales sean las mismas. Esa naturaleza común se proclama por este autor casi desde las primeras líneas (manejamos la edición española de sus "Principios fundamentales de economía financiera", Rev. de D. Privado, 1.934, a cuyo traductor habrá que imputar el empleo indiscriminado e indiferenciado de los términos "tributos especiales" y "contribuciones especiales"):

"Avisiéndose desde luego que la denominación de impuesto especial" no quiere decir, aunque muchas veces se entienda así, que concurren fundamentos especiales o circunstancias externas que distingan a los impuestos especiales de los impuestos en general, al producir un servicio que beneficia predominante o exclusivamente a un grupo social, y la exacción destinada a sufragar los oportunos gastos pesa principal o exclusivamente sobre aquel grupo".

Considera no obstante que las cont. especiales representan un eslabón en la cadena: tasas-impuestos, citando como su caso más típico el de las cont. de mejora:

"Que se establece cuando la comunidad productora-Estado o Municipio-crea una institución de utilidad general y sin perjuicio de exigir a todos el pago de un impuesto, percibe de un grupo de ciudadanos una nueva aportación suplementaria, atendida a que tal institución les proporciona, bien un grado mayor de la utilidad general o bien otra adicional y accesorio".

Reafirma la naturaleza impositiva de estas cont. especiales, no por la cita que anteriormente hemos hecho, sino cuando escribe lo siguiente:

"...los pagos hechos al Estado por los miembros del grupo comunior tienen carácter de impuesto puro y simple; solo se convierte éste en contribución especial cuando se compara el gravamen del grupo con el correspondiente a la comunidad".

Esta postura es bastante singular, ya que parece partir de una diversificación de la naturaleza según desde qué ángulo se mira el pago efectuado; si es desde el Estado, tal pago es como si se hiciera puro y simplemente a título impositivo; mientras que si se mira desde el contribuyente, será lo mismo si tal contribuyente contempla su pago hacia el Estado, pero no lo será y será cont. especial, si lo hace frente a los restantes contribuyentes por la misma obra o servicio público. En este último caso, será solo un impuesto más que pagan aquellos frente a la generalidad de contribuyentes; un impuesto adicional, un "plus impositivo", pero nada más; tan impuesto como el pagado por esa generalidad de contribuyentes.

La afirmación de Viti di Marco aunque no se precisa no se sale al abarcar solo el supuesto de concurrencia en un mismo caso de contribuyentes a título de cont.especial frente a otros que lo son por impuestos generales o si se extiende cuando los primeros son único en relación con la obra o el servicio que les motivan, frente a la generalidad de contribuyentes por los demás impuestos. Lo más lógico parece esto segundo ya que el contribuyente especial no deja de serlo frente a otros en el mismo caso o frente a los demás, ya que lo será por una cuota adicional frente a la que los demás tienen como básica.

Esta postura tiene sus raíces en la visión corporativista que el autor tiene ante la misma organización social y política; los que pagan estas cont.especiales son "grupos de personas", no cabiendo la imagen de una sola persona o de personas aisladas. Justamente por eso, la cont.especial solo es abonable a los entes públicos perceptores de impuestos, ya que solo ellos pueden percibir además de los impuestos, estos "plus impositivos" o "tasas adicionales" en que las cont.especiales consisten. Si ellos - el Estado, la Provincia, el Municipio - son los únicos habilitados para cobrar impuestos, pueden serlo para percibir contribuciones a título de cont.especiales, porque el título, repitamos, es el mismo. Tanta importancia adquiere en Viti esta visión que llega incluso a calificar al impuesto, porque como escribe:

"...sólo (el impuesto puro y simple) se convierte en especial cuando se compara el gravamen del grupo con el correspondiente a la comunidad" (por supuesto, un grupo de esta, no extraño a ella, aclaración que hacemos para que quede más precisa la idea de Viti di Marco).

Con lo que se ofusca o pierde nitidez la noción de ventaja o beneficio puesta como base de tal cont.especial. No solo con tal afirmación la postura de Viti di Marco se hace más tributarista, si cabe, que por ejemplo en Inghrossi, del cual subrayábamos justamente tal condición, sino que llega a desviar cualquier particularidad de la cont.especial frente al impuesto, al no ser la minúscula referible a ese pago de más que hacen unos contribuyentes frente a todos los restantes. La figura y la estructura de las cont.especiales tal como se verá por la mayoría de los autores se difumina extraordinariamente en manos de Viti di Marco, en un intento prematuro del mismo, de establecer una fuerte relación entre todos los miembros de una comunidad, que deberán participar algunos con una cuota adicional en el pago de los impuestos para la financiación de los servicios públicos de dicha comunidad. Nada de distribución del coste de esos servicios públicos u obras entre sus beneficiarios con una pequeña repercusión sobre el bolsillo de la generalidad; al contrario:

"El coste total de la obra se distribuye entre todos los ciudadanos mediante el impuesto, pero, los allí residentes (antes ha puesto los ejemplos de motivos de cont.especiales de apertura de una calle o ampliación de una plaza, por lo que tal expresión "a los allí residentes" alude, a los residentes en esa calle abierta o plaza ampliada) harán de pagar una cuota adi-

cional".

El concepto de cont.especial se viene tan vago por general que el mismo autor tiene -o siente-la necesidad de indicar que no tienen tal condición "...el impuesto militar, el de transmisión de bienes, el impuesto sobre manos muertas ni en general, aquellos, que si bien solo son satisfechos por grupos diversos, ocupan el lugar de otros equivalentes que -por el mismo motivo, aunque en otra forma- pagan también los demás ciudadanos". Fijémonos en que la indicación se hace en cuanto tales impuestos son pagados por unos grupos de ciudadanos frente a todos los demás; el hecho de que sean formas substitutivas de otros que pagan todos los demás ciudadanos resta importancia decisiva al otro hecho de ser pagados por un grupo dentro de la generalidad (que es lo que podía llevarles a confundir con las cont.especiales).

La vaguedad aumenta si se escucha su palabra final, en la que tanta influencia tiene su visión grupal o corporativa de la organización social y política; si empezáramos subrayando la escasa atención que a Viti el Marco merece la variación de la relación de cambio entre el Estado productor de servicios públicos y el contribuyente ciudadano que sigue siendo la misma como dijimos comentándole aunque varía el sistema concreto de financiación (se pase del peaje al impuesto), termináramos subrayando la escasa relevancia que le merece la distinción y separación de los impuestos o cont.especiales frente a los impuestos generales porque esa visión le conduce a ver al final una compensación total donde se reune todo lo recaudado por el mismo título impositivo -sea del impuesto propiamente dicho o sea de los impuestos especiales-:

"...se produce una compensación dentro del campo total de los servicios públicos entre los diferentes grupos de ciudadanos, por que un grupo satisface impuesto especial por razón del servicio A, mientras lo haga otro por concepto del servicio B".

La conclusión a que llega no puede ser más contraria a la existencia de las cont.especiales, existencia por supuesto "grupal", como si los contribuyentes por ellas olvidasen matices calificativos o diferenciales, y a la postre contabilizasen en la misma partida "impuestos" a todo lo que han entregado a los entes públicos en concepto de tasas, cont.especiales e impuestos propiamente dicho, lo que es evidente nada tiene que ver con la naturaleza individual de cada uno de tales pagos:

"Siguiendo por este camino, se llega al punto en que el contribuyente ya no contrapone en su presupuesto el pago de cada impuesto especial y el disfrute del servicio correspondiente, sino la totalidad de los impuestos pagados frente a la totalidad de los servicios disfrutados. En este caso desaparece el sistema de impuestos especiales y se pasa sencillamente al de impuestos sin distinción de ninguna especie".

Acaso en tal conclusión tuvo gran influencia la inserción que Viti di Marco hace de las cont.especiales o impuestos especiales dentro del esquema estatal, en el que más nítida aparecía la diferenciación entre comunidad y grupo. Esto era su punto de partida, y de él descendía a las Haciendas locales. En ese enfoque es evidente que puede admitirse la existencia solo comparativamente de tales cont.especiales frente a los demás impuestos-impuestos sin más-. Más por encima de cualquier interpretación es evidente que tales cont.especiales quecan con Viti di Marco totalmente desdibujadas si no olvidadas como propias "de tiempos pasados"., quien no por esto deja de seguir reconocerlas sus ventajas, justamente aquellas que forman su esencia compensatoria: "aunque ofrezcan la posibilidad de vigilar las intensamente el aprovechamiento de los servicios públicos hecho por los diferentes grupos y en las diferentes comarcas".

Lo curioso es que al final se contradice con el principio, ya que califica el impuesto especial o contribución del mismo predicado como relación imprescindible entre las tasas y los impuestos, termina por desaparecer, casi sin dejar rastro. Y eso que la doctrina italiana, no solo por los autores citados, se mueve dentro de esa triple clasificación como zona común. A ella pertenece Giannini quien tras definir a los tributos como "ingresos de D^o Público con origen en la ley", pasa a distinguirlos porque como señala no todos ellos presentan los mismos elementos que precisamente son las notas específicas que sirven para diferenciarlos, como son los impuestos, las tasas y las cont.especiales:

" el impuesto no tiene otro fundamento que la sujeción al Estado (a su potestad financiera); en él falta cualquier tipo de correlación (jurídica) entre la actividad de la Administración y la obligación del sujeto que es independiente de aquella;

la contribución especial se funda en la singular ventaja del particular o en el mayor gasto del ente público; la obligación encuentra su fundamento (jurídico) en la ventaja particular que para el sujeto deriva de una específica actividad administrativa".

Berliri niega la categoría genérica de los "tributos", por estimar que solo existe como tal categoría-al mismo tiempo específica-la de los impuestos (o del impuesto, por autonomía). Mientras que Giannini representa la actitud más clásica frente al esquema de los tributos, y dentro de ellos con la tradicional distinción ya mencionada en donde apenas se hace variación alguna y en donde todo aparece consolidado, por la misma autoridad del ponente, Berliri representa la postura más revolucionaria, como sinónimo de novedosa, que tantas sorpresas ha causado entre amigos y enemigos. Al mismo tiempo que ataca y rechaza esa categoría común de los "tributos", hace una ampliación de contenido abarcador de la categoría impositiva, de forma que instituciones no ya jurídico-tributarias, sino administrativas pasan a engrosar aquél (como p.e. la expropiación). No es de extrañar que desaparecidos los tributos, no le queda otra solución a Berliri que in-

cluidas las cont.especiales en la categoría de los impuestos, quitándoseles como consecuencia toda autonomía. La clasificación se reduce ya que frente a los impuestos admite una pequeña diferenciación a las tasas. Al efectuar tal inclusión critica la postura de Giannini por poner la causa del tributo (cont.especial) en la naturaleza del hecho generador, confundiendo así la causa económica (que es irrelevante) con la jurídica. El hecho de que una determinada categoría de ciudadanos haya experimentado o experimente una ventaja o beneficio especial por la ejecución de una obra pública, mediante compromiso de un gasto público determinado, podrá, según él, justificar en el terreno político la imposición a cargo de ese contribuyente o grupo de ellos de un impuesto especial, que absorba todo o parte de esa ventaja o beneficio especial, pero no implica que tal impuesto sea distinto a los demás.

La postura de Berliri es simultáneamente agresiva y ofrece argumentos para la defensa de la autonomía de las cont.especiales, dado que al ser sumamente amplia, cabe en ella aducir un punto especial a estas contribuciones, ya que los impuestos en su versión vienen a ser un grupo tan extenso como era el de los "tributos" para la doctrina clásica; de forma que por este camino puede decirse que Berliri formula un concepto genérico del impuesto dentro del cual puede tener cabida una sub-especie como es la de las cont.especiales. Las cont.especiales como categoría ofrece resistencia a su absorción posible por otras: si la noción de impuesto es amplia, entonces en ella entrará no solo esa categoría de las cont.especiales sino cualesquiera otra, pero tal amplitud es a costa de su misma precisión. Lo que gana de una, lo pierde de otra. Si por el contrario, dicha noción es restringida la categoría de las cont.especiales sale disparada hacia la autonomía. Bastaría citar la definición de Berliri de Dº Tributario para deducir de ella la extraordinaria amplitud que otorga a "lo tributario", y por tanto, la onerosa expansiva que reconoce a la categoría impositiva, dado que en cierto modo, como ya hemos dicho, en este autor hay una intencional sustitución de la misión hasta él desempeñada por los tributos a los impuestos, de modo que el carácter genérico de aquellos para un importante y casi mayoritario sector doctrinal, viene reemplazado por el de los impuestos. Transcribimos tal noción de Dº Tributario, como prueba de lo que aquí se dice:

"El Derecho Tributario debería encuadrarse en una disciplina más amplia, que abarcara todas las prestaciones coactivas de hacer desde el reclutamiento militar hasta la prestación para la construcción de carreteras municipales-; todas las prestaciones de hacer desde la expropiación forzosa por causa de utilidad pública a los requisas y los impuestos-, y en fin, todas aquellas normas que condicionan la prestación de un servicio al pago de una tasa o que prohiban a los particulares el desarrollo de una determinada actividad para asegurar al ente público un monopolio fiscal".

Berliri se fija además en el trasfondo claramente impositivo de la noción aumento de valor como en su manifestación proporcionalmente generalizada, ya que son los propietarios de toda una zona, los que en mayor o menor grado son "mejorados" como efecto de la ejecución de una obra pública o instalación de un servicio público. Esa generalidad aunque limitada es la que le permite dar un salto y afirmar que el impuesto puede sustituir perfectamente a lo que se define como "contribución de mejora". Su ejemplo, con el que pretende probar la veracidad de su tesis es el siguiente:

"Si el legislador estableciera que todos los propietarios de los fundos atravesados por una calle deben pagar un impuesto igual al 20 o 30% del mayor valor derivado de la ejecución de una obra pública... es evidente... su identidad desde el punto de vista jurídico con los demás impuestos..."

Considera evidente Berliri que el beneficio, ventaja o mejora adquirida por los propietarios de una determinada zona, es relativamente uniforme y que su cuantía o graduación en cada uno de ellos es indiferente, ya que pone el acento en lo que estima más esencial: en la existencia de la mejora en sí o en la certidumbre de que esta se ha producido, siendo lo accesorio su distinta fuerza respecto a cada uno de los mejorados. Subrayemos cómo Berliri no niega los que podríamos llamar presupuestos ideológicos y materiales, tal como son vistos por toda la doctrina, de las cont. de mejora: admite que determinadas obras y servicios públicos produzcan beneficios localizados a favor de un círculo de sujetos, frente y en comparación con la generalidad. Niega, por el contrario, la trascendencia de la repercusión individual de esa mejora, porque lo principal es el hecho de su producción, que parece revestir en él aires de presunción. Si la mejora no se mide, para individualizarla, es obvio que entra en una presunción: la mejora no necesita medirse porque determinadas obras públicas y servicios públicos evidentemente benefician a un sector de la población más que a otro. De ahí su identidad entre el impuesto y la contribución de mejora:

"Estamos ante un impuesto cuando la compensación a los aumentos de valor producidos por una obra pública se pusiese a todos los propietarios colindantes con ella y en la misma medida".

Aquí aparece clara el trastruque que de las categorías hace Berliri: aplicar las notas definitorias del impuesto y adaptar para esa aplicación las mismas circunstancias singularizadoras de las cont. de mejora. Si se pone esta supuesta contribución a todos los propietarios de la zona mejorada la misma compensación por el aumento de valor que han recibido, entonces, tal cont. de mejora no puede ser tal, sino que tiene que ser un impuesto, porque el impuesto es general y no toma en cuenta las pretendidas diferencias que son justamente las que realzan la particularidad de esta figura de las cont. de mejora frente al impuesto. Berliri no quiere y por supuesto no busca la singularidad de estas cont. de mejora e intenta sustituirlas por el impuesto.

Crespi sostiene la postura clásica: las cont. de mejora o especiales, entre las tasas y los impuestos. Su originalidad radica en el empleo de una terminología común con otras ciencias jurídicas, principalmente con las administrativas y con la de algunos de sus más notables representantes italianos como es el caso de Zanobini. Según ella, comienza distinguiendo los "ingresos a título conmutativo" de los "ingresos a título contributivo", incluyendo en los primeros a las tasas y a las cont. especiales, para los que la nota esencial es la de "equivalencia" o "contraprestación", a diferencia de los segundos en los que no hay ninguna prestación pública que pueda corresponder a tales ingresos, a los que pertenece el impuesto. La terminología aunque brillante es equívoca y hasta inútil, sobre todo, desde el lado de los ingresos del grupo segundo, en que el término contributivos estaría mejor simbolizado por el de "impositivos" y en los que sobre el plural, a no ser que con él se quiera recoger la pluralidad propia de los distintos tipos de impuestos. Por el lado de los "conmutativos" es más perfecta o si se quiere menos equívoca, ya que recoge en su pluralidad los distintos tipos autónomos y el término "conmutativos" representa una idea clara, igual a la de su contenido.

Define a las cont. de mejora genéricamente del modo siguiente:

"tributos impuestos por el ente público a un círculo determinado de personas como compensación por una específica y particular ventaja de naturaleza patrimonial que obtienen de una actividad del mismo ente. Desde un punto de vista económico, esto equivale a una compensación de derecho público".

Considera a las cont. especiales como cargas públicas, y más concretamente como "tributos causales" (aunque al confundirse la causa con la "ratio legis", tributos causales son incluso los impuestos ya que como dice Einaudi, a quien cita, los impuestos tienen un determinado fin, cual es la consecución de los ingresos necesarios y suficientes para la satisfacción de las necesidades de los servicios públicos, por lo que todo exceso o atemoramiento por vía impositiva, queda prohibido, dicho autor, ya que entonces sobrepasarían su fin). Están fundados en el principio de equivalencia, conexo con la potestad de jurisdicción territorial del ente que le impone y que como todo acto del ente dirigido a limitar o afectar la esfera de derechos de los particulares, está sujeto al principio de legalidad, por lo que solo pueden imponerse en virtud de una norma jurídica. Cita asimismo a Ripert, como opinión de la que participa, que estima a las cont. de mejora como el equivalente en el campo público de la repetición por enriquecimiento indebido.

Las ventajas particulares motivo alegado por todos los autores hasta ahora vistos, se destacan junto con referencias a otras circunstancias que explican tales ventajas: es la ubicación de determinados particulares en relación con las obras o sea la situación en que estos se encuentran respecto de aquellas, los que explican la apropiación de tales ventajas.

La crítica hecha a la equivocación del término "ingresos contributivos" es la que presumiblemente en el fondo sirve a este autor para puntualizar el sentido de la misma expresión "contribución de mejora" con que se conoce a estos ingresos. De ahí que señale que :

"La característica primordial de la contribución de mejora en cuanto tributo público, es su dependencia de un acto unilateral de voluntad del ente que lo impone. Una contribución fundada sobre una obligación asumida voluntariamente por el particular para la financiación de una obra pública no equivaldría a una contribución en el sentido propio del término. Si por ejemplo con el fin de facilitar o de promover la construcción o la mejora de una calle que le fuese de particular interés—en consideración de la ubicación de un fundo de su propiedad—y el particular se declarase dispuesto a asumir una parte de los gastos a título de "contribución", tal obligación extralegal reposaría más bien sobre una base privatista y por tanto no respondería a las notas del tributo".

Con ello, comienza la lista de notas diferenciales de la cont. de mejora frente a los demás tributos, ya que a la citada procedente de la unilateralidad de su imposición, añade la de la previa existencia de una ventaja particular para su posterior cobro:

"Una contribución que estuviera a cargo de la generalidad y no solo de un círculo de sujetos en función de una ventaja particular, aunque así (contribución) se denominase por la ley o el acto administrativo que la impusiese, no sería contribución sino impuesto. La causa característica justificante de la contribución puede ser solo la ventaja particular que redunde sobre el sujeto llamado a contribuir".

Crespi enfatiza la nota de "ventaja particular", hasta el extremo que esto le sirve para acentuar la postura de Berliri, con el ejemplo que este pone como demostrativo de las posibilidades plenamente sustitutivas que el impuesto tiene frente a las pretendidas cont. de mejora, por cuanto ese ejemplo desconoce apriorísticamente la existencia de esta nota principal. La conclusión de Berliri, viene a decir Crespi, es válida desde sus premisas, o sea, de la previa uniformización de la ventaja y por consiguiente, con una base para el establecimiento del impuesto, que mide a todos por el mismo rasero, diríamos vulgarmente, pero no lo es desde el plano correcto en que hay que emplazar a las cont. de mejora: en aquel en que se produce una ventaja que al ser particular significa que no es la misma en los que la obtienen. La obra pública o el servicio, de que se deriva, beneficia a todos, pero dentro de esa totalidad, a un grupo, más que a la generalidad, y en ese grupo, de modo diverso según cada uno. La ventaja o beneficio es particular, del grupo frente a la colectividad, y de cada uno frente a los otros en el grupo:

"...el incremento de valor no es igual para todos los propietarios y en consecuencia, no todos "deben de contribuir en la misma proporción".

Es por lo que tenemos como punto de referencia el ejemplo, ya visto de Berliri, estima que el "mayor valor" ocasionado por la ventaja particular derivada de ciertas obras y servicios públicos no puede ser presunto "ope legis" sino calculado y valorado en cada caso y para cada propietario. La ventaja o beneficio particular quedan en su construcción perfectamente acilimitadas:

" la ventaja particular ha de ser:

- a) de naturaleza patrimonial, o sea, debe poder traducirse en dinero y ser por tanto realizable—mediante la venta del fundo—, al menos potencialmente;
- b) de naturaleza duradera y no aleatoria;
- c) debe evaluarse de modo "objetivo". "

Como se ven, todas las notas se complementa y son recíprocas, y en cierto modo, derivan unas de otras, ya que sentada la patrimonialidad de la mejora, son viables las demás notas. Este acento patrimonialista de las cont. de mejora tiene su justificación tanto para el Deltalano como para el cantón del Tesino, que es el objeto de estudio por Crespi. No hay que en uno y otro ordenamiento, la entrada de las cont. de mejora tiene lugar por la esfera de la legislación expropiatoria; son las primeras leyes de expropiación las que insertan en sus textos una media previsor, consistente en que el precio a abonar al expropiado se le restarán los aumentos de valor que el terreno expropiado haya experimentado o experimente como consecuencia de la obra pública para la que la expropiación se efectúa. La rest o compensación de este aumento de valor exigía concretarse exclusivamente al mismo, por ser el convertible en la misma media numérica o cuantitativa en que habría de fijarse el precio. Por eso, la ley de expropiación de dicho cantón, de 1.902, que cita Crespi, dispone lo siguiente sobre el aumento de valor:

"...de la diferencia entre el precio que el fundo habría tenido en la libre contratación de compraventa, antes de la ejecución de los trabajos y el que tendría después de terminados aquellos, si fuera objeto de una venta voluntaria. El aumento de valor debe estimarse en base del actual estado de los inmuebles, puesto en relación con el nuevo destino que por causa de las obras públicas, son capaces de recibir..."

No quiere decir esto que de las mejoras solo se reconozcan aquellas que únicamente producen aumento de valor, aunque la primacía de éste repercutirá en la selección de esas otras posibles mejoras, reconociendo como tales, aunque en principio carezcan de valor—léase, valoradas en términos monetarios—. El mismo Crespi ejemplifica algún caso en que no es tan evidente esta condición monetaria primariza del aumento de valor, como es del aparcamiento subterráneo que proporciona a los propietarios de los edificios colindantes evidentes mejoras, mayores si se trata de edificios de hostelería, por la mayor comodidad que presenta a sus huéspedes de aparcar su coche. ¿Es un aumento de valor, lo que experimentan tales propieta-

rios? La respuesta tiene que ser negativa. ¿Es la mayor comodidad que el aparcamiento les produce valerosa en dinero? La respuesta es más dudosa, aunque el ejemplo vale tanto de las posibles ampliaciones que para este autor puede tener el concepto "aumento de valor", como el posible abanico de manifestaciones que este puede tener, aunque sin entrar en las dificultades posteriores de su susceptibilidad para ser medidos en términos cuantitativos. Más a pesar de tales dificultades, lo cierto es que la jurisprudencia cantonal, de la que nos habla Crespi, se ha visto en la necesidad de ir penetrando en estos reductos hasta ahora impenetrables a las cont. de mejora vistas exclusivamente como recayentes en aumentos de valor, claramente patrimoniales, por cuanto al saltar a la vista esas otras mejoras que aunque en principio no mensurables estrictamente en dinero, su no reconocimiento crearía situaciones de auténtica injusticia. Poco a poco, primero, el juez, y después, la ley, han ido incluyendo en el grupo de sujetos al pago de tales contribuciones junto a los propietarios-sujetos tradicionales-a esos otros nuevos que como en el supuesto citado pueden ser los empresarios de hoteles y titulares de negocios comerciales e industriales, por obtener "una ventaja inmediata relevante". Crespi pone otro caso típico: la pavimentación de una calle hasta entonces no pavimentada o con pavimento muy deficiente; tal pavimentación mejora a los propietarios de las casas en ella situadas, pero es evidente que también mejora a los dueños de los cafés con terraza, "cuyos clientes-dice muy gráficamente-no verán perturbados por el polvo que antes se producía". Estos casos como otros muchos que el autor seguramente podría enumerar, revelan las limitaciones del recurso de las cont. de mejora a la noción del "aumento de valor" que ya de por sí y por su sola enunciación excluye a todos ellos al no significar de manera tal aumento de valor. De ahí la ruptura de tan estrecho marco, más pronto o más tarde, por la vía del reconocimiento de esas otras ventajas, "tan relevantes e inmediatas" como el aumento de valor, e incluso, habría que decir, más evidentes que este último caso que el mismo ni es fácilmente reconocible ni mucho menos lo es en términos de su reducción dineraria. Del comentario de Crespi puede derivarse sin género de dudas alguna experiencia.

Crespi también se refiere a los posibles derechos que el contribuyente por estas cont. de mejora puede pretender ostentar respecto de la obra o servicio públicos que les motiven, aludiendo a que los jueces han declarado siempre tajante y reiteradamente la ausencia de cualquier derecho que dichos contribuyentes pretendan ejercer sobre los bienes públicos en que tales obras y servicios públicos se han realizado. Su posición es análoga a la de los demás ciudadanos, careciendo de todo status singular o derecho adquirido (que aquí lo sería en el sentido de "comprado", no procedente del uso de una situación anterior). Explica asimismo la no sujeción de los bienes de dominio público, por faltar en ellos el "presupuesto objetivo" de las contribuciones, ya que por su fin no tienen "aumentos".

La indicación de las anteriores notas definitivas del aumento de valor como asimismo la de la singularidad propia de la ventaja derivada de la obra o servicio público son motivo suficiente para que Crespi, como ya hemos dicho, insista en la necesidad de fijar el aumento de valor, caso por caso, hasta el punto de que si esto no se produce y lo que hay es una aplicación automática de la regla (se "presume" el aumento de valor y se toman en cuenta datos puramente "iniciarios" del mismo, como pueden ser los metros de fachada a la obra pública realizada), dejaremos de estar ante una contribución de mejora, para pasar a estarlo ante un impuesto. Cualquier cálculo apriorístico anula la cont.de mejora, para convertirla en un simple impuesto. Del mismo criterio participa Halbeisen, a quien cita Crespi. A evitar ese cambio es por lo que este autor propone de lege ferenda que su cálculo debería hacerse únicamente en el momento de finalizar la obra, ya que entonces el aumento de valor sería "fundado" y no "hipotético".

Crespi señala las etapas en tal cálculo, sobre la base legal vigente en el cantón que examina, reducidas a dos: la primera, consistente en fijar "la zona de influencia" de la obra pública, y la segunda, en la fijación de los "contribuyentes singulares" o individualización dentro de aquella de los que deberán abonar las respectivas cont.de mejora. La delimitación de la zona de influencia no tiene otro objeto que establecer un primer indicio, sin que sea sinónimo de que todos los en ella incluidos pagarán tales contribuciones. Justamente es ahí cuando actúa el criterio valorativo individual: habrá que ir concretando si el aumento de valor y en que cantidad se presenta en los residentes de la zona citada:

"La práctica admite-señala-que en la extensión de la zona de influencia no sea única, sino que puede estar subdividida en clases variables según la distancia a la obra, o sea, según que los bienes sean adyacentes o contiguos o simplemente próximos dentro de un determinado radio; el aumento de valor será mayor o menor en proporción a la distancia y a cada clase de bienes corresponde un coeficiente de mejora".

"La inclusión en la zona de influencia no supone por sí misma la imposición por cont.de mejora a los inmuebles en ella incluidos. ...en cada caso singular debe hacerse un juicio sobre la realidad del aumento de valor".

No podemos saber si es por la circunscripción territorial-cantonal en que se mueve su estudio, el caso es que en este autor encontramos una exposición y defensa de las cont.de mejora como en ningún otro, dentro del mayor rigor, en el que tales contribuciones cumplen con los fines a los que responde su misma denominación. Es un planteamiento levantado sobre la realidad legal y jurisprudencial que tiene en cuenta toda la complejidad de factores que entran en la puesta en práctica, tanto como en su teoría, de unas contribuciones que si quieren ser conformes con su naturaleza, deben tender a la individualización de la carga que representan.

Torres eleva como criterio diferencial de la modalidad del ejercicio del poder tributario la de la divisibilidad o indivisibilidad del servicio público, pero solo con la finalidad de determinar su aplicación a la riqueza de las distintas personas sujetas a dicho poder, no porque exista diferencia alguna sustancial entre las modalidades de ejercicio de ese poder. Subraya el acercamiento en la práctica y en la jurisprudencia entre esas modalidades, como puntualiza, se observa entre la tasa y el impuesto. A su juicio, aún partiendo de la clasificación trimembre de los tributos hay tendencia a una absorción por el impuesto de todas esas modalidades, aunque reconoce que dado que son los contribuyentes, los que sufren las cargas económicas que representan los tributos, aunque solo sea por referirse al alcance y repercusión de estos sobre aquellos, conserva interés el estudio de las modalidades distinguibles en el ejercicio de ese poder tributario. Como una de esas modalidades, indica a las cont. especiales, definiéndolas así:

"Prestaciones obligatorias debidas por razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivadas de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado".

Este concepto es sumamente amplio, no solo en el ámbito territorial sino en el material; en aquel, por cuanto toda obra pública en principio parece apta para motivar el cobro de estas contribuciones cualquiera que sea el ente público que la lleve a cabo -el Estado o cualquier otro- y en este, como se comprueba con la larga lista de supuestos que considera como contribuciones especiales, y que a continuación vamos a reproducir, todo lo cual responde a un replanteamiento que está haciendo este autor como sus colegas de América del Sur, donde las cont. especiales desbordan los límites tradicionales como contraprestaciones por un beneficio de una obra pública para pasar a serlo en mayor importancia de determinaciones sociales social, de gran porvenir (como es el ejemplo de las contribuciones a la Seguridad Social). La relación citada es esta; con su clasificación:

- " 1. Las cont. de mejoras por revalorización derivadas de obras públicas.
2. Las contribuciones para viabilidad, que incluyen:
 - a) las relacionadas con la construcción o mantenimiento de la red viaria;
 - b) el peaje, que "ha cobrado actualidad en los últimos años".
3. Contribuciones con fines sociales y económicos, que corresponden a la llamada "parafiscalidad", tales como:
 - a) contribuciones de Seguridad Social;
 - b) contribuciones sindicales y profesionales;
 - c) contribuciones para fomento y obras especiales (educación técnica, salud pública, transportes, turismo)
 - d) contribuciones con fines de propulsión económica (fondos compensatorios, juntas relacionadas con actividades agrícolas o ganaderas, etc).

Destaca en este autor la clara afirmación de ver en las cont.es- peciales una modalidad del ejercicio del poder tributario, o sea, una manifestación de éste. Podrá haber sus diferencias entre estas contribuciones y las restantes modalidades-con las tasas o con los impuestos-, pero es en la perspectiva de tal poder desde la que contempla tales contribuciones. No hay ningún otro poder ni ninguna otra intervención jurídica: dichas contribuciones son obra del poder tributario y exigidas en virtud del mismo. La misma estructura que en los impuestos, descubre en las cont.especiales:

"...constituye una obligación ex lege creada por el Estado en ejercicio del poder tributario... Es una obligación personal, no equiparable a ningún derecho real sobre el bien... Como en todo tributo, rigen en el caso los principios de legalidad y de igualdad... (imponiendo) el mismo tratamiento para quienes se hallan en análogas condiciones, de modo que no hay impedimento constitucional para que las contribuciones por pavimentación de una ruta sea exigida a los frentistas y también a quienes no lo son pero tienen propiedades situadas en la zona de influencia del camino y por tanto, resulten valorizadas aunque en menor proporción, a condición naturalmente, de que el importe exigido a cada uno guarde razonable y directa proporción con la ventaja obtenida".

En el fondo apenas hay diferencias con esas otras modalidades; esta postura es en el fondo unitarista, ya que la distinta denominación de los tributos parece responder a ciertas exigencias adaptativas del poder tributario sobre la riqueza que grava o sobre la que recae. Se mueve en un terreno de planteamiento teórico, de lege ferenda, que encuentra cierto apoyo constitucional aunque puede no haber manifestación legal concreta. El propio autor habla de que "...no puede haber impedimento constitucional...", lo que junto con la referencia a la zona de influencia y a la proporcionalidad de los importes en función de la ventaja, nos puede llevar a ver en su postura un deseo de buscar la justicia en las cargas tributarias, sin que entre ellas hay diferencia sustancial alguna. Que en unas ocasiones se llamen impuestos y en otras, cont.de mejora o especiales, es algo que solo obedece al logro de un mejor reparto de la carga tributaria. Realmente esta postura nos parece confusa y poco honrada, ya que si esa consideración de la riqueza de los contribuyentes impone que los propietarios de las fincas colineantes con la carretera pavimentada sean los que deban contribuir a su coste y no que se recargue en las cuotas de todos los contribuyentes, es que en el fondo se admite alguna diferencia de las cont.de mejora con los impuestos. Lo que no se da es el análisis de esa diferencia. El que procedan tales contribuciones del mismo poder que los impuestos no los identifica, como lo prueba que aquellas se aplican a determinados sujetos y no a todos los contribuyentes en general; son precisamente los propietarios colineantes y los de la zona próxima, y nada más que ellos, los que deben pagarlas. ¿Por qué?. La respuesta no puede venir ni viene del poder tributario; si este poder en tal situación se ejercita de ese mo-

co, es porque existirán otras razones que no son las del propio poder, por cuanto se no haberlas lo normal sería el recurso al impuesto. La postura de Fonrouge como la mayoría de los tributaristas es detenerse cuidadosamente en el estudio del impuesto y ampliar lo más posible el terreno de este, de forma que las conclusiones y generalizaciones a que en aquel lleguen, poder aplicarlas *caeteris paribus* a las demás manifestaciones que para no entrar en profusiones son remitidas al género común impositivo. Con esto no queremos decir que el trabajo intelectual de Fonrouge sea inútil, que por lo demás ha hecho un notable esfuerzo al elaborar la clasificación transcrita como en el estudio de algunas por él calificadas de cont. especiales y a la que nos referiremos con detenimiento por lo que toca al "peaje", sino que ponemos de relieve sus posibles contradicciones, esta misma clasificación tiene más trascendencia que la simplemente sistemática, obedeciendo a esas razones que no son puramente las del poder tributario, al que con tanta generosidad el autor se remite.

Fonrouge analiza con detenimiento la que califica de cont. especial de peaje. Tras aludir a sus viejos antecedentes, cita ejemplos de este sistema moderno de financiación de la construcción de carreteras, aludiendo expresamente a las "autostradas" italianas, así como la Ley uruguaya 13297 de 3 de noviembre de 1.964 que autoriza el cobro del peaje en algunas rutas importantes con acierto "exclusivamente al mejoramiento y conservación de las rutas y puentes en donde se aplique el mismo". Paradojicamente a su postura generalizadora frente al tema específico de las cont. especiales en si mismas, este autor, como la mayoría de los del área sudamericana, revisa minuciosamente el encaje de algunas de las más recientes manifestaciones en el campo tributario, compensado por este lado su atención sobre la figura genérica aunque con la paradoja de que se hacen estudios detallados de las nuevas cont. especiales y se esfuerzan por calificarlas de tales, para, a la postre, por aquella vía generalizadora, considerar a todas las cont. especiales como manifestaciones impositivas. ¿De que vale entonces tanto esfuerzo por decirnos que el peaje o las contribuciones de la Seguridad Social son cont. especiales si se ha comenzado sentando un concepto de estas contribuciones similar al del impuesto? Pero en cualquier caso el análisis y revista que se hace de estos nuevos casos o situaciones es de interés en cuanto por este lado viene a complementar la visión de la doctrina europea y más clásica a quien se la presenta como plato en bandeja lo que hasta ahora no se ha planteado y que deberá plantearse. De ahí la utilidad de su estudio y de ahí que nos hagamos eco del mismo. Al hacer tan minucioso estudio no se sabe si a través de él se busca integrar las deficiencias del planteamiento general sobre la figura en si. Sin decirnoslo expresamente, parece que las conclusiones obtenibles por la vía del estudio de cada una de las consideradas nuevas cont. especiales pueden llevarse al caso común, aunque con el riesgo de que cada una de ellas presenta particularidades.

Al enumerar las condiciones del peaje va resaltando su misma condición de cont.especial, como son las siguientes:

".....

- 2) (su) institución, en retribución del coste de la obra;
- 3) la contribución (el peaje) debe de ser razonable, proporcionada en el tiempo a la amortización del coste sin perjuicio de la subsistencia de su prolongación para atender los gastos de mantenimiento y los servicios especiales en su caso;
- 4) no debe asumir la naturaleza de un impuesto... ya sea por su desvinculación de los costos a cubrir o por el destino que se asigne a la recaudación;

.....

- 6) el régimen de peaje es independiente de las cont.de mejoras al mayor valor, aplicables a los propietarios de terrenos o bienes beneficiados por la obra".

Insiste en el carácter de obra pública que tiene la construcción de carreteras, y por tanto, que el peaje que se levante, es una cont.especial y no una tasa, que lo sería si en lugar de obra, se tratase de un servicio público:

"...entendamos que el peaje es una contribución especial fundada en la ley, de pago obligatorio por los usuarios de la obra pública, en razón de los beneficios o ventajas que obtienen por tal circunstancia. Y esos beneficios los destaca Baleiro (afiliado al concepto de tasa) al explicar el fundamento económico de la institución diciendo que "por una parte, los camiones pesados actualmente provocan un enorme desgaste de los caminos y por otra, está demostrado técnicamente que las vías muy perfeccionadas aseguran a los vehículos mayor economía de combustible, lubricantes, neumáticos, repuestos y amortización del vehículo, aparte de las ventajas inherentes a la disminución de la distancia y del tiempo".

Al referirse a otras opiniones que se han manifestado sobre el peaje viene a poner la base de distinción no por las prestaciones en sí sino por la obra o servicio públicos sobre las que se montan, ya que en el primer caso estaremos ante la contribución de peaje mientras que en el segundo lo estaremos ante una tasa. Es por esta vía por donde vamos a parar a iríamos a un resultado nuevo, ya que lo que parecía accesorio condiciona la naturaleza del pago y por consiguiente del recurso. La contribución especial, una de cuyas posibles manifestaciones, es el peaje, sería un pago compensatorio y en contraprestación con un beneficio producido por una obra; si ese beneficio repercute en el aumento de valor de un inmueble entonces la cont.especial se convierte en una subclase o subespecie como es la cont.de mejoras. Si en lugar de la obra pública, se trata de un servicio público, del que el pago es igualmente compensatorio y en contraprestación, dicho pago se hace en concepto de tasa. Más las diferencias de todos y cada uno de estos pagos, que se califican con las mismas notas de obligatorios y previstos por la ley (aunque esta puede ser la Constitución y no una ley ordinaria, así como que la previsión puede venir por la vía de su no prohibición expresa, lo que tiene la misma fuerza) van apareciendo en función no del ejercicio del poder tributario, del que todos emanan, sino de algo que más tiene que ver con dicho poder.

Seligman es uno de los más profundos estudiosos de las contribuciones especiales, motivado acaso por su misma condición nacional anglosajona, teniendo en cuenta la antigüedad que tales contribuciones tienen en los países de esa nacionalidad. Acaso también inspirado por su propia confesión de que "nadie se ha esforzado por construir una teoría de las contribuciones especiales o de darlas su verdadero puesto dentro de una clasificación de los ingresos públicos". Su definición de las cont. especiales es la siguiente:

"Contribuciones obligatorias, cobradas en proporción de los beneficios especiales obtenidos, para cubrir los gastos de una mejora específica de la propiedad y empresas en interés público".

Y la completa con un caso cuando se arregla una calle parece equitativo que el gasto no se impute totalmente a toda la comunidad y que se reparta en cambio entre los propietarios de los inmuebles que en ella se encuentran, parcial o totalmente, ya que son ellos con sus bienes los que obtienen inusitadamente un beneficio bajo la forma de aumento inmediato de valor. El ejemplo completa, por si no estuviera claro con la anterior definición, que las cont. especiales son debidas por obras públicas, como consecuencia del aumento de valor experimentado por los inmuebles situados en los lugares donde aquellas se realizan.

Las cont. especiales parecen como:

1ª) una manifestación del poder fiscal, y solo de él (no teniendo nada que ver con las otras potestades del poder público: la expropiatoria o la de policía por ejemplo) y 2ª) como una compensación frente a obras de utilidad pública, compensación frente a un beneficio especial por cuanto se obtiene por un determinado número de propietarios frente a todos los demás, lo que explica el por qué no se acusa a su reparto como una carga común.

Puntualiza la diferencia entre estas cont. especiales y los denominados "impuestos especiales". La diferencia viene por el camino de oponer a estos últimos respecto de los "impuestos generales", que son aquellos destinados al levantamiento de las cargas de la nación, mientras que los especiales serían un tipo de impuestos cuyos ingresos están afectados, lo que les reduce a un ámbito puramente local, siendo por aquí por donde pueden tener algún encuentro con las cont. especiales. Para tales casos es para los que Seligman formula su nota diferencial: en los impuestos especiales no hay beneficios particulares, especiales, medibles; si algún individuo se beneficia en algo más que los demás miembros de la comunidad solo es accesoriamente y no en una cuantía mensurable. En las cont. especiales, el beneficio es claramente medible y cuantificable, por cuya razón puede ser materia de base imponible. Como la diferencia se monta básicamente atendiendo a la mensurabilidad o no del beneficio, el resultado será que tal mensurabilidad se tenga en cuenta por la cont. especial, porque si no es así, y

la cont.especial grava un beneficio especial no me lo, se volverá a producir la confusión con el impuesto especial, o al menos, la imposición de cont.especiales para tal caso no catará tan justificada como si se hubiera medio el beneficio. El mismo Seligman reconoce y admite estas posibilidades de confusión, al confesar que en el mismo sistema inglés (no hay que olvidar la fecha en que escribe) "la medida exacta del beneficio no es la medida de la responsabilidad gravable"; lo contrario sucede según él en el sistema americano, donde coinciden beneficio económico y beneficio gravable.

La diferencia con los impuestos, no ya solo con los especiales, se marca atendiendo a los tipos, al margen del carácter compensador que las cont.especiales tienen y que es su principal rasgo distintivo. Los impuestos pueden tener tipos progresivos, proporcionales. Lo de las cont.especiales se reduce a una sola clase: son y no pueden ser otra cosa, proporcionales. Reclamar en concepto de tales contribuciones una cantidad superior al beneficio producido y obtenido de las obras públicas equivaldría a configurar las cont.especiales como instrumentos de expropiación o peor aún, confiscatorios. Otra nota distintiva podría venir representada por la localización de las cont.especiales frente al carácter territorialmente extenso de los impuestos: "las cont.especiales se limitan a mejoras locales específicas".

Hay una relación innegable y directa entre pago de la cont.especial y ejecución de la obra pública, mientras que en el impuesto hay un pago que no atribuye al que lo hace ningún derecho ni ninguna exigencia. Porque el Estado sobre impuestos no queda obligado de ninguna forma frente a los que les pagan, y mucho menos, en hacer algo en su particular beneficio (en todo caso, sería en beneficio común). Aquella relación, típica de la cont.especial, también se da en la tasa.

Como se ve, en Seligman, hay una continua correlación de formas del poder fiscal, lo que en definitiva son las cont.especiales, las tasas y los impuestos, que el autor maneja para dar ejemplo a la crítica con que el mismo comienza su investigación y con la que hemos comenzado nuestra referencia a él. Vuelve una y otra vez a proclamar tanto la procedencia común de tales ingresos, del poder fiscal, así como al ir subrayando sus diferencias, completando su visión con un cuadro sistemático de todos los ingresos públicos, que es el siguiente:

- Ingresos públicos contractuales o voluntarios e
- ingresos públicos obligatorios, que a su vez se dividen, atendiendo al poder o potestad de la que derivan, en:
 - de expropiación (del ejercicio de la potestad del mismo nombre);
 - penales (o multas, por el ejercicio de dicha potestad); y
 - fiscales, a su vez clasificables en: - tasas,
cont.espec
- impuestos.

Partiendo de tal clasificación, las diferencias entre las tasas y las cont.especiales vienen así marcadas:

"Las tasas es el pago que cubre los gastos de cada servicio periódico, emprendidos por el Gobierno principalmente en interés público, pero otorgados al particular contribuyente una ventaja especial local.

La cont.especial es el pago efectuado una vez por todas para cubrir los gastos de una mejora o ventaja específica de la propiedad emprendida en interés público; se percibe por el Gobierno en proporción de la ventaja particular de que se aprovecha el propietario".

Parece que Seligman no estaba contento con la primera parte, añadiendo una nueva frase que queriendo completar no hace más que repetir. Cuidadosamente se tiene la impresión de que el autor ha evitado en la primera parte—que debió de ser única— toda referencia al ente público, lo que parece lógico dado el carácter local que antes se ha dado; la referencia al gobierno sería confusa si no tuviéramos en cuenta la terminología inglesa, que incluye en tal denominación al gobierno "local". Solo esta clarificación puede eliminar esa equivocación. Aunque el mismo autor da excepcional importancia al acto de la medición del beneficio, para separar la tasa de la cont.especial, en su definición inserta otras notas que son tan importantes como esta: en las tasas, hay servicios públicos, mientras que en las cont.especiales lo que existe son simplemente mejoras derivadas de "obras públicas", lo que se confirma con la única contemplación de la propiedad inmobiliaria como beneficiaria de las mismas. Además, las tasas deben de pagarse periódicamente, tantas veces cuantas el usuario recurre al servicio público correspondiente. En cambio, en las cont.especiales hay un solo pago, con esa expresión tan gráfica empleada por el propio Seligman, de "una vez por todas". Todas estas notas agregadas—a las que podría añadirse una supuesta preferencia localista de las cont.especiales mientras que las tasas serían indiferentemente percibidas por todos los entes públicos—forman el marco diferencial entre ambas clases de ingresos públicos: tasas y cont.especiales.

El sistema anglosajón, sobre el que se mueve Seligman, reconoce una nueva figura sobre la que incide la de las cont.especiales. Recordemos que en el junto a estas, cuya denominación inglesa es la de "special assessment" existen las "betterment tax", que literalmente traducido significa algo así como impuestos o contribuciones de mejora. ¿Qué son las "betterment tax"? Seligman para respondernos se limita a reproducirnos la definición dada en el Informe de la Comisión Oficial de la Cámara de los Lores sobre Contribuciones Urbanas "on Town Improvements" (betterment), de 1.894, en el que se lee esto:

"la mejora (o "betterment") es el principio por el cual aquellas personas cuyas propiedades aseen el aumento manifestado de su valor venal a una mejora efectuada por las autoridades locales, quedan especialmente obligadas a contribuir a los gastos de tal mejora".

La conclusión a la que Seligman llega después de tal definición, es confundir-rlas prácticamente con las cont.especiales. Incluso, llega a más, ya que efectúa su idéntica práctica, pasa a calificarlas de impuestos y no impuestos, considerando que la primera concepción la tienen por emanar del poder fiscal, como emanan los impuestos, y la segunda, por no presentar las notas típicas de aquellos que reciben el nombre de "impuestos". Esta actitud de Seligman no nos ha de causar extrañeza tras los autores vistos, ya que con muchos de estos, intenta reforzar la concepción fiscal de ciertas figuras de ingresos públicos, mediante incluso aplicación del mismo término de "impuestos", encerrándose en un círculo vicioso, ya que si todos son impuestos habrá que calificar o descubrir otro nombre a los que en sentido máximo y riguroso de la palabra: los verdaderos impuestos. Realmente cuando Seligman como esos autores hablan de "impuestos" en sentido amplio, agarran tal expresión airiéndose que por los pelos, alucian con ella, a que en todos ellos se produce una obligación ex lege e imposita unilateralmente, sin que en ella haya voluntariedad. Es únicamente por esto como puede entenderse que las cont.especiales son "impuestos", pero nada más y en ningún otro sentido.

Tanto las cont.especiales como las de mejora, o sea, tanto las "special assessment" como los "betterment tax" se basan en el principio de mejora o del beneficio, que por "consideraciones de lógica y justicia" exige del beneficiario de la misma, el propietario, una contribución destinada a compensar el gasto ocasionado por la obra que ha motivado esa mejora o ese beneficio. Por ello, dice literalmente:

"el principio de mejora, según el cual las personas cuyo patrimonio ha aumentado desde el punto de vista venal, gracias a una mejora efectuada por las autoridades locales, deben de pagar una cont.especial para compensar el coste de la mejora, no es injusto en si mismo, sino que por el contrario, equitativo, al solicitar de tal individuo (beneficiario) hacer un pago con tal efecto".

Seligman alude también al tema del "empeoramiento" (o "worsenment"), ya que si las obras pueden producir "mejoras" (betterment), ¿por qué no podrán causar "perjuicios"? (worsenments). El comité citado de la Cámara de los Lores, en su informe que no tenía otro objeto que averiguar métodos que justificasen el cobro de cont.especiales, se planteó también este tema de los posibles perjuicios o daños ocasionados por las mismas obras públicas que a otros producen beneficios y mejoras. ¿Por qué el propietario que recibe la mejora debe pagar para compensarla y en cambio el dueño que sufre daños en sus bienes merece el derecho de indemnización? El Comité no dio respuesta a la pregunta ni por tanto solución al problema; solo admitió que "los métodos de aplicación (de las cont.especiales, así como del citado principio de mejora) son discutibles", vocablo este último con el que parecía querer reconocer la injusticia de exigir en unos casos el pago y rehusarle en otros; únicamente lo admitió en un caso, cuando el mismo propie-

terio beneficiado sufría en bienes colindantes un perjuicio, admitiendo cierta compensación entre el beneficio recibido y el perjuicio sufrido. La condición era que los bienes fueran de "vecindad inmediata". Seligman justifica tal tesis arguyendo que sería absurdo admitir la creación de nuevos intereses comprometidos en la perpetuación de situaciones sinóricas de malestar público (citando las zonas superpobladas -habla de "impasables"-, o contrarias a la higiene).

Seligman cree que el beneficio o mejora no tiene que ser "necesariamente el beneficio real exacto" sino que es suficiente una "buena aproximación al beneficio real".

Su obra tan rica en información se refiere a otra figura, con la que las cont.especiales pueden tener alguna confrontación. Es la del arbitrio o impuesto de plusvalía que aparece ya en la ley inglesa de 1.909 sobre Vivienda y Planificación Urbana ("Housing and Town Planning Act"), es la que se disponía:

"Allí donde la elaboración de un plan municipal de urbanismo tenga como efecto la plusvalía de una propiedad, si las autoridades responsables reclaman alguna cantidad durante el período fijado por el Plan, que sean autorizadas a extraer la mitad de tal plusvalía, de cualquier persona cuya propiedad sufra un incremento de valor de tal naturaleza".

Aunque en el fondo, al igual que en la cont.especial aquí se contempla un aumento de valor, este se califica de plusvalía, al mismo tiempo que más que efecto inmediato de una obra pública, deriva de la misma estructura y contenido de los Planes de Urbanismo. La cita creemos la hace Seligman como una manifestación más del principio de equidad que inspira todas esas actuaciones públicas rectoras, de una parte o del todo el beneficio que sus actuaciones producen sobre determinados propietarios, que estos deberán abonar, ya sea en forma de cont.especiales, ya en concepto de impuesto de plusvalía.

Seligman concluye su estudio de las cont.especiales con un ejemplo sobre su conexión y sustitución con los otros ingresos públicos. El ejemplo alude a la posible construcción de un puente y a su posible sistema de financiación, enumerando a su juicio los posibles: si se cree que el beneficio que el puente representa es exclusivo para los propietarios de los predios próximos o colindantes, entonces parece que la cont.especial debe operar; si son los posibles usuarios, serán las tasas los mejores recursos; si por el contrario, son tanto unas como otros, o sea, los propietarios de los predios y los posibles usuarios, entonces deberán concurrir ambos sistemas, aquellos con las cont.especiales y estos con las tasas. Si fuera toda la comunidad la beneficiaria, el interés sería común por lo que el procedimiento adecuado de financiación sería el impuesto general. Más la aplicación de cualquiera de ellos se hará por este planteamiento previo o se atenderá a la realidad, en orden a si se producen beneficios a todos? La pregunta quiebra la omnipotencia del poder fiscal defendido por

Seligman, porque no será el poder fiscal el que con optar por alguno de ellos elimine las posibilidades reales de los otros, ya que accidiendo por el impuesto, el beneficio a los precios colindantes puede producirse, no se acusará entonces al cobro de cont. especiales, porque esté ya establecido el impuesto?. Con esto queremos destacar que la elección del poder fiscal no se hace únicamente basándose en sus posibilidades y en sus propios instrumentos. Es aquí donde adquiere plena fuerza las consideraciones de la doctrina italiana sobre la intervención de factores extraños, representados por la técnica y por la política, pero también, añadimos nosotros, por la misma realidad. La mejora o beneficio que pretende absorber la cont. especial se producirá o no se producirá, pero si lo hace, habrá que aplicarla, porque de no ser así se haría servir su estudio y mucho menos su caracterización. En la misma explicación de los distintos sistemas que hace Seligman está subyacente el recurso a otros medios que los propios del poder fiscal; el poder fiscal es el que habilita a su empleo pero la decisión de cuándo se recurrirá al uso de tal habilitación viene dada por otros poderes y otras potestades. De no ser así, la aplicación del poder fiscal se convertiría en la mayor arbitrariedad. La conveniencia del empleo del sistema más adecuado y oportuno vendrá marcada por el poder fiscal, pero también por esos otros poderes en los que entran otras consideraciones que las estrictamente de técnica tributaria como son que a utilidades común corresponde un impuesto y que a utilidades de los usuarios, deben imponerse tasas. Por esta vía, la mejora se estimaría solo cuando se quisiera, y no cuando se produzca. La misma utilidad de esta figura quedará sujeta a factores que le son extraños.

Con Seligman hay un despegue pequeño aunque se notar, de consideraciones exclusivamente tributarias a otras de justicia y equidad como fundamento de las cont. especiales. Si no fuera por ellas, las cont. especiales no existirían ya que estarían englobadas en los impuestos, de los que justamente se diferencian al diversificar en función de los concretos y particulares beneficiarios la carga que sin tal función debería repercutir sobre toda la comunidad. Con ello, pone de relieve la insuficiencia de la técnica jurídico-tributaria para explicar instituciones e instrumentos que no tienen en ella más que la enunciación pero cuya aplicación y desarrollo depende de la puesta en marcha de otros mecanismos pertenecientes a otras ramas jurídicas. La cont. especial quedará delimitada frente a los impuestos en el instante de su aplicación y al determinar su procedencia. Hasta ese instante, no hay más que una figura común que es la impositiva.

Büchner al igual que Seligman comienza haciendo una clasificación de los ingresos públicos, e incluyendo a los tres más importantes, como son las tasas, las contribuciones de mejora (nombre empleado para designar las cont. especiales, que creemos ha sido el caso por el traductor hispanoamericano de la obra, ya que el trabajo de Büchner se incluye en el Tratado de Finanzas de Gerloff, vertido al castellano en Argentina) y los impuestos en la categoría genérica de "compensaciones de D^e Público", haciendo suya la organización de Lampe, con lo que subraya el carácter "no económico" de las respectivas transacciones que en el fondo tales ingresos públicos encierran, aunque solo fuera por la transferencia dineraria que representan. Este autor sigue copiando a Lampe cuando define a las tasas como "compensaciones individuales" y a las cont. de mejora como "compensaciones colectivas". Ambas son transacciones que se realizan por "decisiones ajenas al mercado", tan ajenas que en ellas se produce una decisión unilateral de las entidades de D^e Público.

Büchner cita asimismo a Anwar, que da unas precisiones sobre las cont. de mejora, del siguiente tenor:

"...la ventaja especial favorece al contribuyente a veces también contra su voluntad. (Su) importancia mayor consiste .. en que ayudan muchas veces a cubrir una parte considerable de los costos de obras públicas y en general posibilitan su ejecución. Pero la cobertura total de los costos no es su finalidad ya que tales obras se realizan, en primera línea, en interés público, haciendo por lo tanto, sufragarse ... con recursos financieros generales".

Lo destacamos por cuanto con independencia de la cuantía que debieran o pueden alcanzar las cont. especiales, este autor viene a recordarnos algo que frecuentemente se olvida y que es conveniente tenerlo en cuenta, y es que la obra pública que produce la mejora, es ante todo y sobre todo, eso: una obra pública que se realiza en interés público y de la que accesoriamente se derivan algunas ventajas para los particulares que se encuentran respecto de ellas en una situación particular. Puede decirse que la refinanciación de la finalidad esencialmente pública de la obra pública en parte financiada con cont. especiales (o de mejora, insistimos, aquí con el mismo sentido) sirve también para reafirmar el principio complementario: que ello no obsta para que de la misma algunos particulares obtengan especiales beneficios que necesitan ser compensados al ente público mediante el pago de la respectiva cont. especial. Es a lo que se refiere la siguiente expresión de Büchner que complementa perfectamente la anteriormente transcrita:

"La presentación histórica y sistemática de las contribuciones de mejora tiene que partir de la base de que la múltiple actividad de las comunidades públicas no favorece en la misma manera a todos..." (el subrayado es nuestro)

Y añade citando a Sax:

"La historia enseña que la organización estatal total encuentra en todas partes posiblemente el primer objeto de entidad específicamente económica en la creación de vías de comuni-

cación".

Con lo que su idea queda clara: las obras más elementales en toda organización pública, aquellas que puede decirse responden a las primeras exigencias existenciales de la misma, como es la de la comunicación entre todos sus centros de población, para así hacer más visible la unidad que tal organización simboliza, aún esas obras, con ser primariamente generales, beneficiarán a unos más que a otros; serán unas zonas las que antes que en las relacionadas, serán unos industriales los que antes tendrán mayores facilidades para sus desplazamientos, serán unos vecinos los que antes que los demás dispondrán de unos nuevos servicios o instalaciones, y esta prioridad, a su vez, motivada por la propia característica de los recursos, como es su escasez, es así que si esta no existiera, todas las obras deseables se harían simultáneamente para todos y en todos los lugares, lo que explica el tratamiento desigual de beneficios desiguales.

La cita de Sax es oportuna por cuanto en el tratamiento económico de la viabilidad fué abriéndose paso la visión de nuevas circunstancias que condicionaban toda la concepción general tributaria, al irse apreciando que "con la construcción de carreteras pudiera resultar ventajas económicas especiales", en forma de aumentos de valor de los terrenos colindantes, por lo que pareció natural que sus propietarios contribuyesen de forma especial, mediante las cont.de mejora o especiales, variando así el esquema hasta entonces único existente que relacionaba el impuesto con la financiación de las obras públicas. Esquema cuya aplicación resulta injusta al mismo legislador del siglo XIX, como lo revela el texto mencionado. Por este autor, la ley de impuestos municipales de 14 de julio de 1.893, en la que las cont.especiales aparecen como alternativa, pues de no existir o imponerlas, el gasto público invertido en la financiación de una obra pública debería financiarse por "impuestos".

La posición pues de Büchner es más justificativa que puramente conceptualista, de modo que con él, lo que resulta es la necesidad que viene a cubrir las llamadas cont.especiales, aunque como manifestante de la doctrina alemana, no incurra en la facilidad de clasificarlas como impuestos o tributos, sino en una categoría o grupo, técnicamente más perfecto a nuestro juicio, como es el ya citado de "compensaciones de D. Público". Con tal denominación, aunque se les atribuye la misma condición que en los sistemas más comunes de clasificación de los ingresos públicos se hace con los tributos, se pone de relieve su carácter compensador que condicionará toda la vida del respectivo ingreso (se trate de la cont.especial o de cualquier otro), carácter compensador que a lo largo de la propia exposición de Büchner así como de aquellos otros autores que trae a cuento, queda realizado, con la particularidad, que lo hace de modo general, respecto a todas las obras públicas, recordando como las expresiones más reciente tienen una fundamentación científica remota (como es el caso del peaje en relación con posición del mismo Büchner y no digamos de Sax).

Blumenstein parte de un concepto genérico de los tributos, o del tributo, como una figura común que luego se irá progresivamente deslindando (para su estudio nos serviremos del magnífico resumen del prof. S. de Bujanda, inserto en sus Notas):

"Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado o un ente político autorizado para ello, en virtud de su soberanía territorial, obtiene de los sujetos económicos sometidos a aquélla

Observando tal definición, en ella se aprecia la existencia de un poder "autorizado", lo que significa que se levanta dentro de un determinado sistema jurídico como es el Estado de Derecho, en el que todos los poderes y potestades públicas tienen su fundamento en el Derecho. Por eso, un tributo "debe ser recaudado siempre y cuando aparezca fundado en una norma legal". El contribuyente tiene tal conciencia porque así está dispuesto por la ley y solo si tal previsión existe. Más tal previsión no sale a la luz espontáneamente porque el legislador así lo acuerda, y en base solo a su acuerdo; la ley no hace más que recoger una serie de circunstancias o situaciones que justifican la imposición por la misma de lo que en última instancia pueden considerarse justificaciones justas de los tributos, y entre ellas, las concernientes a las cont. especiales o de mejora. Ningún otro autor como este ha puesto tanto su acento sobre la llamada causa de los tributos, a la que vendría a responder cada tributo según su clase. Decimos esto porque sucesivamente a su visión del poder del Estado sujeto al Derecho y por consiguiente inspirado en sus razones-jurídicas-, va extrayendo en el examen de esos motivos o causas que pueden estimarse los precedentes origen de las distintas especies del tributo, lo que le lleva a agrupar a estos en dos grandes grupos-los causales y los no causales, incluyendo en aquellos a las cont. especiales-:

"Como fundamento del nacimiento (del tributo) vienen ante todo en consideración acontecimientos exteriores que se encuentran en relación con la persona del contribuyente y que justifican por tanto una prestación por su parte. Aquí se encuentra... como en las obligaciones de Derivación, un fundamento personal de la obligación, y por ello se habla de tributos causales" "estos constituyen casi una contraprestación por las prestaciones o por los gastos que el ente público debe cumplir respecto a la persona del contribuyente".

Y entre tales tributos causales incluye, como dijimos, los que él llama "tributos especiales", una de cuyas manifestaciones son las cont. de mejora:

"El contribuyente debe pagar también los tributos especiales, cuando consigue una ventaja especial, valuable en dinero, de las entidades públicas. Hay aquí una diferencia de las contraprestaciones que el contribuyente paga por el libre goce de instituciones públicas y las compensaciones por una ventaja, que son debidas, sea por ventajas patrimoniales que se obtengan a través de medios administrativos (exacciones de derechos sobre aguas por concesiones de aguas, derechos de licencia de caza),

sea por un incremento de valor de la propiedad territorial privada, que se produce a través de instituciones públicas (construcción de carreteras) canalizaciones y otras similares (las llamadas contribuciones de mejora para la propiedad inmobiliaria)".

Frente a las cont.de mejora o especiales y frente a los tributos especiales, los impuestos se caracterizarían por la ausencia de toda causa o relación entre el contribuyente y la actividad que entrega en tal concepto. Si el contribuyente paga impuestos, no es porque obtenga una ventaja particular previa ni cualquier otra compensación, sino por el sencillo hecho de estar sujeto a un poder político, soberano y territorial. El impuesto solo se explica -y no necesita otra justificación- que la sujeción a un poder territorialmente soberano, lo que significa que a diferencia de los tributos causales, en los que es la existencia previa de un supuesto de hecho lo que justifica el cobro de los mismo, en aquel es la ausencia de tal supuesto de hecho, ya que no ningún otro hecho distinto al de la sujeción al poder citado.

A nuestro juicio esta postura es en parte menos radical y en parte más, aparente paradoja que vamos a explicar: en parte menos, porque intenta acercar lo más posible el tributo a su causa inmediata y en cierto sentido personaliza la carga económica que representa, personalizarla en el sentido de hacerla pagar al que se beneficia con aquello a lo que hay carga afectada. Por otra más, porque al fundar el impuesto en la ausencia de presupuesto -podría decirse que su fundamento está en la falta de él- elimina cualquier razón que le apoye, al menos jurídica, quedando el impuesto como una rotunda manifestación de soberanía que hoy choca y que choca con la misma concepción jurídica de la que el autor parte como es la del Estado de Derecho. Este punto de vista, partiendo de una total divergencia a la hora de la fundamentación de una y otra clase de tributos -según sean causales o no- encierra una visión equivocada de los últimos ya que la visión de aquellos como producto de una relación directa e inmediata entre el poder público y el contribuyente no es obstáculo para que tal relación exista en los segundos, aunque de distinta forma. Queremos decir que en el impuesto como ponará de relieve la mayoría de la doctrina, hay también una causa que no es tan personal o al menos que no tiene tan presente la persona o el patrimonio del contribuyente como sucede con los tributos causales, pero que concibe a un hecho objetivamente -aunque en última instancia no pueda sostenerse en el aire y sea referible también a un sujeto o patrimonio-, de modo primordial y primario (aunque a la postre, insistimos, sea referible, a un sujeto individualizado).

También el reconocimiento existencial de los tributos especiales suscita otros problemas que pone de relieve el prof. S. de Bujanda: tales tributos parecen admitir cierta participación de los contribuyentes, ya que en sentido lato, serían como pagos, no determinados soberanamente y por tanto, il-

mitzadamente por el poder del Estado, sino que al responder a la idea de estarían presuponiendo una entrada del Estado o ese poder que por definición soberano, sobre todo, el manifestarse en el campo tributario, en una relación condicionada, como sería la de que el tributo estaría graduado en función de lo que se da por lo que se recibe:

"El cambio-objeto S. de Bujanaa-supone jurídicamente un pacto o convenio en el que prestación y contraprestación se negocian y consienten; la noción de hecho imponible-cualquiera que sea el tipo de tributo al que ese hecho es origen-es por entero extraña, en el ámbito jurídico, a la anterior construcción".

Esta postura crítica, al moverse sobre postulados totalmente distintos a los de que la sirve de crítica, se llega a conclusiones contrarias a las de ésta. La postura del prof. S. de Bujanaa (como se verá más ampliamente en otra parte de este trabajo) parte de la noción de poder tributario en la que se precisa la ilimitación, salvo en el plano constitucional. Un poder como el tributario no puede llegar a ningún acuerdo con los contribuyentes ni mucho menos a fijarles una deuda en función de la prestación que los mismos puedan recibir. El poder citado no actúa en consideración a las personas sino por, la sencilla vía de tipificación y establecimiento de unos hechos que por la ley se consideren presupuestos de la obligación tributaria, cualquiera que sea la clase de ésta ("cualquiera que sea el tipo de tributo al que ese hecho es origen", como dice en la cita anterior). Una salida en la oposición de estas posturas sería la que considerara tal poder tributario reanclado con tales características al ámbito impositivo, que ese hecho, creemos, es en el que se está pensando ya que calificar de poder tributario a un poder que respalda solo a las notas típicas del impuesto pero que en base a tal denominación globalizadora (tributario) intenta aplicarse sin más a todos los tributos peca de exagerada. Lo que estaría planteando esta crítica sería hasta qué punto cabe una categoría pretendidamente genérica de tributos y no en cambio la necesidad de reconocer una categoría que pasaría a ser género al ser única como es la de impuestos, ya que si se admiten distintas clases de impuestos, en función precisamente de los hechos a los que alude el prof. S. de Bujanaa, esos hechos serían tanto presupuestos de obligaciones impositivas como las distintas clases de impuestos serían distintas clases de tributos. La solución y aquí queda solo apuntada, no es tan fácil como puede deducirse, ya que los efectos condicionan los hechos, o sea, reconocidos aquellos es porque antes se ha montado un hecho, y si los efectos tributarios o si se quiere propios de los impuestos se caracterizan por su obligatoriedad e imposición forzosa, forzosamente por este lado habría que llegar a la existencia de un solo hecho productor de los mismos, desconectado de cualquier referencia personal.

– Examen en particular de la doctrina española

Examen en particular de la doctrina española.

De entrada, por simple mimetismo y para que no se vea como excepción, repetimos de nuevo que el orden de examen de los distintos autores no supone por supuesto ningún juicio valorativo ni mucho menos criterio preferencial alguno. Se busca una exposición de los puntos de vista de los distintos autores que se han enfrentado con el tema; si queremos destacar que las cont. especiales no han sido objeto de ningún tratamiento no ya exhaustivo sino ni siquiera amplio o al menos centrado sobre ellas un estudio monográfico al tanto al comentario normativo.

Vicente-Arche Domingo niega la existencia como categoría autónoma de las cont. especiales y siguiendo las líneas maestras del profesor de Bolonia Berliri, de quien es anotador, acaso por inconsciente influencia, les identifica con los impuestos. Las razones que alega son:

1ª considera rechazable la postura conceptual tradicional en relación con las mismas, que pone su fundamento en la existencia de un beneficio especial o ventaja particular que recibe una categoría determinada de ciudadanos por la realización de una actividad administrativa especial, variando así el fundamento jurídico común a todos los tributos que es el poder del Estado (se sobreentiende, el poder tributario o financiero). O uno de los, viene a decir, a las cont. especiales tienen realmente ese fundamento, el beneficio especial o ventaja particular, en cuyo caso no son tributos porque estos solo pueden tener como fundamento jurídico ese poder tributario, o tienen tal fundamento jurídico, en cuyo caso, desaparece la consideración del beneficio especial como su particularidad, para unirse con los demás tributos.

Poner esa particularidad en el citado beneficio especial o ventaja particular es introducir un factor extraño al planteamiento jurídico propiamente dicho, según él, por cuanto tal beneficio especial o ventaja particular es un acto de significado puramente económico, sin ninguna trascendencia jurídica. Lo único que puede tener trascendencia en el ámbito tributario es lo que reposa en un fundamento jurídico común, como es el poder del Estado, que cuando se manifiesta en el campo tributario, recibe este nombre.

2ª El presupuesto objetivo de las cont. especiales es el mismo de los demás impuestos.

Sin apartarnos de estas consideraciones, cabría preguntarse si este autor no parte de una petición de principio, lo que por lo demás no es novedoso conociendo la postura de otros autores extranjeros. Ciertamente es que la cont. especial puede tener el mismo fundamento que los impuestos, fundamento jurídico representado por el poder tributario del Estado, pero a diferencia de los impuestos y a partir de ahí, presentarían en relación de estos una particularidad que parece perfectamente admisible: el beneficio especial o la ventaja particular de determinados sujetos frente al resto de la comuni-

ese. El hecho es que dicho beneficio no haya tenido una consideración jurídica o no haya merecido tal conceptualización, más significa para que la tenga, lo que nunca logrará con posturas rebeldes, que se encierra en una actitud tan tradicional como la que critica (decimos tradicional como símbolo de una postura que viene reiterándose). Si empieza por decirse que solo el fundamento jurídico de los impuestos es válido para servir de fundamento a todos los que pretendan ser impuestos se está afirmando una verdad a medias, porque efectivamente para los impuestos tiene que darse tal fundamento y aunque si no, no serían tales impuestos; pero si se quiere demostrar que las cont. especiales no son estrictamente impuestos no puede someterse al mismo aro, ya que se iría contra el propio postulado que intenta demostrarse: su independencia frente a los impuestos.

Si las cont. especiales se fundasen únicamente en el mismo fundamento jurídico común a todos los tributos o impuestos, no serían tales contribuciones especiales y solo lo que se habría demostrado habría sido su naturaleza tributaria o impositiva. Pero creemos que ese fundamento no puede emplearse con ellas a título exclusivo, ya que entonces perderían su originalidad, lo que verdaderamente son frente y en comparación con los impuestos. Es evidente que ese fundamento no será jurídico-tributario lo que no quiere decir que deje de ser jurídico. Lo es, y el error es confundir lo uno con lo otro, lo que es jurídico con lo jurídico-tributario y viceversa, como si únicamente lo jurídico-tributario fuese jurídico.

La prueba es que no todos los consideramos como tributos admiten ese único juego del fundamento jurídico del poder del Estado; no lo admiten por supuesto las cont. especiales, pero tampoco las tasas. Solo son los impuestos, pero el que los impuestos admitan sin dificultades tal actuación, no significa que los demás deban pasar por las mismas ruedas de molino, ya que deberían hacerlo si pretendieran calificarse de impuestos, más como esta no es la cuestión, el resultado es que dicho fundamento jurídico no puede jugar con la misma intensidad.

Reconocemos que también nosotros nos movemos en una petición de principio pero que estimamos que afirmaciones tan contundentes como las de este autor, de carácter negador, no necesitan más que afirmaciones del mismo carácter aunque se sienta opuesto. Negamos la condición económica de ese dato que viene representado por la existencia de un beneficio especial o la ventaja particular, porque el que sea económica en determinados casos - los supuestos de aumento de valor - no quiere decir más para aquellos otros en que no tiene ningún valor económico. Incluso admitiendo esto como hipótesis, es que siempre fuera un dato económico, habría algún obstáculo definitivo que le impidiese ser acogido por el Derecho? Por aquí llegaríamos a otra petición, ya no de principio, sino de ley ferrea: si ese dato pretencioso y únicamente económica, no hubiera tenido hasta la fecha ningún reflejo jurídico, habría necesidad de "juridificarlo", es que el Derecho lo aprehendiese y lo hiciese suyo, para así completar la fundamentación que solo parcialmente le ofrece el Tributario.

Cabría preguntarse incluso por la misma concepción jurídica de un fundamento que se coloca en el poder del Estado, poder que se autojurídica y que sirve para jurisdiccionar a las demás instituciones jurídicas. Se autojurídica en cuanto él no necesita ser jurídico ya que de él emanan todos los tributos según esta postura y solo porque emanan de él tienen tal concepción; es un poder totalmente soberano que por lo visto no requiere ningún fundamento particular, ya que al ser poder, podemos sintetizar, es derecho. Basta que un tributo no se funde en él, para que de acuerdo con esta concepción no sea tributo. Por este camino, los tributos no podrían producir relaciones jurídicas, con obligaciones para el ente público, ya que este por definición, es un ente titular del poder y el poder tal como aquí se concibe, no parece ser titular de obligaciones, lo que estaría en contraste con todo el actual Distributivo que concibe a la relación tributaria como una relación jurídica, similar a las de análoga calificación, englobando tanto derechos como obligaciones. Resulta la unilateralidad de esta concepción que reduce al Derecho a ser una manifestación del poder, sino es, mismo poder, por consiguiente todo lo que no tiene su origen en él, no puede tener ninguna otra calificación jurídica.

Conforme a tal concepción hay una visión muy restringida de lo tributario que prácticamente se confunde con lo impositivo, como si lo impositivo fuera, la única exteriorización de ese Derecho. Un Derecho que se haría secundario al convertirse en un simple cauce de un poder que está por encima de él, y se identifica con la soberanía más absoluta. Es curiosa esta postura que nos conduce a una visión de un poder que se quiere hacer sinónimo de una concepción de la soberanía política ya superada; para realzar y significar el poder tributario se le considera el símbolo externo más molesto a la soberanía y se le hace sinónimo de ésta, llegándose a definir y decir, que es una manifestación de la soberanía. Más por este procedimiento se llegaría a la arbitrariedad más completa de ese poder, ya que al estar por encima del Derecho, y al ser puro instrumento del mismo, el poder podría actuar del modo más libre, pueden o crear impuestos y cualesquiera otros tributos por su particular disposición, sin necesidad de sujetarse ni sujeta a estos tributos a ninguna regla jurídica. Podría incluso llegarse a sostener que podrían crearse cent. especiales sin otra norma que la propia disposición en tal sentido de tal poder. La alegación de la ventaja particular o del beneficio especial podría orillarse, ya que tal ventaja sería irrelevante frente a una constitución ex novo y ex officio de la misma por el titular del poder tributario. Lo cierto es que si se postula la existencia de tal ventaja es que se está reconociendo que ese poder no puede desconocerla, porque forzosamente deberá ser tenido en cuenta a los efectos de su gravamen. Considerarla de conómica es marcar jurídicamente un tope o límite a una actividad, a un poder que por definición se ha conceptualizado, ilimitado, resultando un contraste que por tal predicado de "económico" no pueda ser absorbido por ese poder.

Si es evidente que no son impuestos las cont.especiales, para esto no es preciso recurrir al fundamento jurídico de aquellos, porque de hacerlo el resultado sería justamente el contrario del que se busca con el intento de "fundamentarlos". Aún en el supuesto de por puridad de aplicación de métodos disciplinarios no se estimare ortodoxo la aplicación yuxtapuesta y simultánea de dos fundamentos jurídicos-uno en el Derecho Tributario y otro en campo al mismo-¿resultaría imposible encontrar ese fundamento jurídico en otra rama jurídica?. Nos hacemos cargo que si las cont.especiales aparecen entrevistadas fundamentalmente como ingresos públicos y que por tanto es al D.Tributario al que deberán acudir para solicitar fundamentos, pero también lo que es cierto es que esta única visión hasta ahora insistentemente mantenida, puede sufrir algunos cambios que mantengan las particularidades sin que por ello desaparezca esa permanente condición de ingresos públicos. El D.Tributario les ha procurado el principal refugio ya que si no se conciliaran como "ingresos públicos" ¿qué serían?. El interrogante revela lo que tantas veces se dice en el Derecho: las instituciones tienen horror al vacío. Que en aplazadas de momento nuestras posibles salidas a todos estos interrogantes, una vez que hemos dejado constancia de las dudas que paralelas con esos interrogantes nos hace surgir la postura del autor referido.

Cortés Domínguez admite la categoría de las cont.especiales, y por tanto, se ve en la necesidad de buscarlas un fundamento diferencial frente a los demás tributos. El proceso intelectual es contrario al del autor anterior: si este resaltaba que para ser tributos deberían tener el mismo fundamento jurídico que estos, este otro admite y tipifica un fundamento distinto al de los demás tributos, fundamento que radica en la actividad administrativa. Es dicha actividad el elemento objetivo del hecho imponible (el autor se mueve únicamente en el campo jurídico-tributario, utilizando una terminología del mismo alcance). Fijémonos que el proceso es riguroso: se contempla solo lo que tiene relevancia frente a ese Derecho, marginándose por tal razón el beneficio especial o ventaja particular adquirida por el contribuyente, que se consiera fuera del campo del tributo. Es una ventaja extratributaria, diríamos (aunque no lo dice este autor), o si se quiere, para decirlo de modo más riguroso, una ventaja que no es tenida en cuenta por el D.Tributaria, porque para él le es extraña, no le ofrece ninguna trascendencia. En cambio si la presenta esa actividad administrativa, ya que ella originará justamente el nacimiento de la obligación de contribuir.

¿Por qué se pregunta la actividad administrativa entra a formar parte del hecho imponible?. La respuesta es sencilla, dado que el legislador en los supuestos de cont.especiales tiene en cuenta que merced a esa actividad, los particulares pueden obtener beneficios especiales o ventajas particulares:

"En definitiva, lo que ocurre es que el legislador, cuando reacciona las normas que contienen hechos impositivos de contribuciones especiales, las reacciona atendiendo al especial beneficio que supone haber de obtener los contribuyentes. Pero es irrelevante que el contribuyente ostenga o no el beneficio, es decir, vea o no de alguna manera acrecentado su patrimonio y en consecuencia su capacidad de pago. La obtención del beneficio opera como criterio material de justicia para la reacción de las normas de imposición del tributo, pero no tiene eficacia en el momento de la aplicación concreta del mismo".

El beneficio especial no es que no se tenga en cuenta; sí se tiene lo que sucede es que se asume dentro de la actividad administrativa que se presume le produce. El que se produzca o no, no interesa al Derecho, porque depende de una realidad que le es marginal. El rígido esquema jurídico-tributario debe montarse sobre bases ciertas y seguras y no puede quejar a la intemperie del futuro. Se toma en consideración la actividad administrativa por cuanto se la juzga fuente de un beneficio, por lo que, repetimos, al considerarla se considera por la misma vía al beneficio, un beneficio que por eso no deja de ser presunto (estamos repitiendo y ampliando el razonamiento de este autor, sin superar sus propias coordenadas). Aún con tales limitaciones, la entrada o inclusión de la actividad administrativa en el hecho imponible y como elemento configurador y decisivo del mismo, es de una gran trascendencia. Aunque el autor no lo diga, es obvio que tal actividad no es tributaria; es simplemente administrativa. Y que sin embargo, se torna por esa inclusión, tributaria.

Más adelante, al pasar revista a determinados autores termina por consolidarse en su postura afirmadora de la autonomía conceptual de las cont. especiales, subrayando una vez más lo que ha quedado expuesto:

"La causa de la singularización arranca de la especial manera de generarse el elemento objetivo del hecho imponible, que no solo se concreta en una actividad administrativa, sino que se refiere normalmente a numerosos sujetos pasivos".

Concluimos por sostener dicha autonomía, a través de la distinción nítida que establece entre las tres clásicas figuras tributarias, como son los impuestos, las tasas y las cont. especiales. Limitémonos a trasladar las nociones diferenciales de estas dos últimas, por ser entre ellas donde hay mayor afinidad que con los impuestos:

"...en la tasa, dicho elemento (objetivo del hecho imponible) lo realiza la Administración tras una provocación o petición del sujeto pasivo, y en la contribución especial lo realiza igualmente la Administración, pero sin que medie provocación o petición por parte del sujeto pasivo".

A través de esta línea discursiva se ve claro el argumento básico de esa autonomía: una actividad administrativa que se impone y que además de imponerse, prevé un beneficio, en función del cual, exige un devengo contributivo, tiene fuerza suficiente para hacer girar a su alrededor toda la estructura de una nueva figura tributaria como es la contribución especial.

Con esta puesta en relevancia de la actividad administrativa, entra en el hecho imponible un acto totalmente extraño al mecanismo de los hechos imponibles, ya que la intervención del particular, aunque no voluntaria que se produce en la mayoría de los hechos imponibles, cuyo mecanismo habitual es su tipificación legal, en consideración a una serie de hechos que la ley juzga notables como índices o sinónimos de una capacidad económica, aquí tal intervención se sustituye por una actividad del mismo ente público que va a cobrar, como si se autogravase y como si se sujetase a su propia actividad al triunto de las cont. especiales. Realmente lo que está haciendo esta postura es desviar la toma de consideración del beneficio especial o ventaja particular que se presume inbuída en esa misma actividad administrativa, y por cuyo motivo, esta se inserta en el hecho imponible. Esta postura sería además correcta si la lista de actividades administrativas adevengadoras de cont. especiales fuera cerrada y no permitiesen más actividades que las en ella incluidas, pero la relación es abierta, por lo que en relación con esas otras actividades sería totalmente problemático el mismo nacimiento del hecho imponible, ya que antes se estimarla como tal, habría que ver su posible analogía o identidad sustancial con las restantes expresamente numeradas, y solo cuando el resultado del examen fuera positivo, sería cuando podría considerarse a la citada actividad como tal, y por consiguiente, como causa de una cont. especial, al poder producir un beneficio cuya toma de razón se hace a través de la conceptualización de la respectiva actividad administrativa.

Esta postura aunque se diferencia de la anterior por su clara decisión a pro de la autonomía conceptual de las cont. especiales, se mueve como aquella con más libertad, pero también con excesiva sujeción a un esquema previo jurídico-tributario en el que sin querer contrasta la misma acepción de la actividad administrativa como elemento objetivo del hecho imponible. Con el agravante de que se trata de una actividad encubridora de un beneficio, ya que si se considera aquella es en función de la presunción existencial de este último y solo por esto, en un puro afán de no acudir a otros factores que a los propios del ente público que en el fondo el autor tiene. Es por aquí por donde podemos observar cierta proximidad de esta postura con la anterior, ya que al no estimar directamente ni el beneficio especial ni la ventaja particular, lo que está pasando es que el autor quiere operar únicamente con estos conexos en sustancia o en distancia con el poder público, eliminando todos los ingredientes extraños en tal mecanismo como sería ese beneficio "adquirido por un particular" que no puede ser tan relevante para tener que estructurar sobre él toda una categoría jurídica-tributaria. Hay una omisión, pero también un rechazo de un elemento que es decisivo y concionante de la cont. especial, y que no puede ser obviado si quiere construirse un concepto de la cont. especial completo y realista, en base y sobre la base de los elementos que la integran, sin que pueda calificarse a priori de económicos y jurídicos, y excoger solo estos.

El autor reconoce las dificultades de elaboración intelectual de un concepto de las cont.especiales sin recurrir a su particular régimen jurídico:

"...una última palabra sobre la naturaleza de la contribución especial no podrá decirse hasta tanto no se profunde, en la medida debida, en el régimen jurídico de las diversas clases de este tributo existentes en nuestro ordenamiento positivo".

E inmediatamente antes había afirmado algo parecido:

"En verdad, los problemas más importantes que presenta esta categoría tributaria no son, como pudiera creerse de un examen de la doctrina, los relativos a su concepto y naturaleza, sino los que afectan a su complicado régimen jurídico".

Carretero Pérez comienza su estudio con una definición:

La contribución especial "es el tributo devengado cuando, por efecto de una actividad de la Administración, se produce un beneficio patrimonial para el sujeto pasivo a que proporciona una ventaja económica".

Es una definición que sería mecánica por su brevedad y su simplicidad, más como más hay perfecto, en ella encontramos pronto puntos criticables. No sabemos si por su propia formación jurídica se califica al beneficio ocasionado por la actividad de la Administración de "patrimonial", y poco después, de "ventaja económica". Aparentemente hay una duplicidad, ya que aquel beneficio sería la ventaja y viceversa; más puede no haberla desde la perspectiva de ver el beneficio patrimonial como el que se incorpora a un patrimonio-y todo beneficio así se comporta, concibiéndose al parecer el patrimonio tanto en sentido jurídico como en sentido amplio. Esta interpretación desvincularía tal beneficio de la ventaja económica teniendo la ventaja de estimar otros tipos de beneficio que los estrechamente económicos-o reducibles a términos monetarios-. Más el autor nos da palabras a la clave interpretativa, que no es la que hemos dado nosotros. Entonces califica sin ningún género de dudas, a ese beneficio patrimonial como "aumento de valor", por donde por aquí es por donde puede aparecer esa duplicidad a que hemos aludido: el beneficio patrimonial es la ventaja económica y viceversa, por lo que no hay razón para calificar una vez una misma cosa, ya que una de las dos cosas (sobra incluso en cuanto lo es "ventaja económica" no tiene otro objeto que aclarar o completar lo anteriormente calificado: el beneficio patrimonial derivado de la actividad de la Administración):

"Ese aumento de valor, no provocado por el sujeto pasivo, sino de manera refleja por la Administración, revierte en parte a ella con la finalidad de cubrir el coste de la actividad pública que lo determinó"

Con esto, completa su definición, ya que la cont.especial tiene el fin de hacer revertir a la Administración parte de la ventaja ganada

para así cubrir el coste de la actividad pública. Conforme a esta definición, el proceso o mecanismo de las cont. especiales sería el siguiente: una actividad, juzgada unas veces de pública, otras, de administrativa; un beneficio patrimonial o ventaja particular, producido por aquella; una contribución que se paga por tal beneficio, mediante el que este revierte a la entidad pública, autora y dueña de la actividad productora del beneficio; y cobro de esa contribución con la que se cubre el coste de la misma.

El autor la delimita más precisamente, diferenciándola de otros ingresos, en particular, de las tasas y de los impuestos:

"...en ambas formas tributarias se da el carácter de que las personas o el patrimonio de sujetos determinados resultan beneficiados por una actividad pública y las cos pueden recaer en beneficio de la propiedad territorial".

Esos son los puntos comunes; las diferencias vienen a continuación:

"En la tasa hay una contraprestación de los administrados a una prestación de la Administración que puede individualizarse en una persona determinada.... En la cont. especial el servicio se produce con la mera actividad administrativa independientemente de su uso y lo que se paga es la ventaja reflejada que una actividad pública proporciona al contribuyente".

"La cont. especial en el Dº Positivo es el pago por una comunidad a contribuyentes de la suma obtenida por la colectividad beneficiaria de la empresa pública, de la obra o del servicio público... nada de ello aparece en la tasa pues en ella los usuarios del servicio público no forman ninguna asociación ..."

Con los impuestos establece las siguientes diferencias:

"...tiene una nota común: ser (la cont. especial) un pago obligatorio de Dº Público.... Otros caracteres son diferentes...: en el impuesto no hay referencia a servicios públicos ni a obras públicas..., en la cont. especial el ingreso se destina a compensar una actividad pública determinada determinada.... Es (así) el pago de la asociación de beneficiarios del aumento de valor causado por (esa) actividad...."

El autor expone las diferencias, pero no todas ellas se mueven en el mismo ámbito a no ser que las variaciones de origen y de pago, se estimen no esenciales desde el punto de vista jurídico. Tampoco hay que olvidar que su zona de operaciones es la Ley General Tributaria, aunque la amplía considerablemente teniendo en cuenta la brevísima referencia en esta ley a las cont. especiales a las que solo contempla para definir las y contraponerlas al mismo tiempo a las tasas y a los impuestos. Por consiguiente el autor tiene en ella solo su punto de partida, sobre el que eleva sus argumentos; de hecho, influye y toma en cuenta la regulación local, ya que la asociación de contribuyentes no tiene ningún eco más que en tal regulación. Por otra parte, como ya insinuábamos en la precisión del término "beneficio patrimonial" y del proceso de las cont. especiales, según este autor, se producen reiteraciones y duplicaciones, con un lenguaje sumamente amplio y en

sentido no estrictamente jurídico; es evidente que no es lo mismo o exactamente lo mismo hablar de "actividad administrativa" y de "actividad pública"; también lo es que la referencia a la "empresa pública" no está hecha pensando en la figura jurídica de tal nombre, sino que encubre-crea una especie de contrato de realización de obras o de servicios, ya que la forma jurídica "empresa pública" originará precios pero no tributos-y por supuesto, no contribuciones especiales-. A esto nos inclina la continuidad que el mismo autor establece en el párrafo transcrito entre "empresa pública, obra y servicio público". A través de todas estas diferenciaciones, además, ha ido añadiendo una serie de notas que juzga esenciales y que no se incluyeron en la definición con la que abre su estudio y que inaugura también el nuestro respecto de él: tal sucede con su continua referencia a una colectividad responsable del pago como es también beneficiaria de la mejora, introduciendo un término que es confuso tanto de su esencia y en el de la cont. especial, ya que la Asociación no puede predeterminedar la verdadera esencia de esta como es la ventaja particular o beneficio especial-o patrimonial, en su terminología-. Realmente lo que hace es definir dos veces y de modos distintos la misma cosa, como es la Cont. especial. En una, dice, se atiene a la Ley General Tributaria; en la otra es el Dispositivo al que se refiere, como si aquel no lo fuera o como si este fuera distinto a aquella. En cualquier supuesto, se trata de dos definiciones no identificables ni fungibles.

El autor insiste en la concepción estrictamente económica de la ventaja particular que el administrado obtiene de la actividad administrativa que devenga el pago de una cont. especial:

"En la cont. especial se calcula una ventaja concreta: la diferencia de valor en el mercado, de las cosas de los sujetos pasivos, antes y después de la actividad pública; cuando esta ventaja no pueda calcularse, la obra o el servicio público, que lo hayan causado deben pagarse con impuestos".

Y lo reitera en otros términos, más tajantes:

"..en la contribución especial, la causa no es la sujeción a la potestad tributaria, sino la ventaja del contribuyente".

Júzguese lo que acabamos de decir y compárese con esto último, con lo que el autor nos recuerda la primera definición, en la que la ventaja se mide o se precisa de un contribuyente en particular y no de una asociación, ni de una colectividad, aunque ese sujeto individual, como tal, esté incluido en una asociación y en una colectividad. La ventaja es pues un aumento de valor que debe medirse y acreditarse, ya que si no se hace, o no se calcula, porque no se puede, la reclamación del pago deberá hacerse a título impositivo, pero no de contribuciones especiales. Tampoco sabemos si tal reducción del ámbito de las cont. especiales, como consecuencia de esta reducción "causal" de las mismas, se debe a la propia idea del autor sobre lo que debe de ser tal ámbito, o a una reducción del mismo de una normativa tan general como la de la L.G.T.

Se resalta no obstante su tajante afirmación de la causa de la cont.especial en la ventaja del contribuyente, y no en la potestad tributaria del ente público. Curiosamente el autor alega a esto, en última lugar, como si fuera lo menos decisivo e importante, cuando nos parece la más influyente ya que habría bastado formularla en primer lugar, para que todo lo demás se encuajera por puro silogismo. Si la causa de la cont.especial es la ventaja particular, entonces automáticamente queda excluida de la potestad tributaria, ya que no es la sujeción a tal potestad, lo que origina esa contribución especial. Casi extendiendo este razonamiento, llegaríamos a descubrir alguna contradicción más en el pensamiento de este autor, ya que si tal sujeción no existe, mal puede darse su aplicación, que presuponería aquella, y si no se da tal aplicación, la cont.especial dejará de ser tributo, puesto que ni su aplicación como tal cont.especial nada diría de la calidad ni cualidad de la potestad por la que se aplicase, ni en sí misma sería un tributo, porque tributo es el ejercicio de esa potestad tributaria. A esto nos podría conducir, repetimos, la escueta afirmación transcrita sobre la causa de la cont.especial. Buena prueba de que el autor tiene buena conciencia de las diferencias de la cont.especial con los impuestos, y diríamos que con los tributos en general. Más esa conciencia no quiere en él más que unas premorencias o esbozos, sin que la figura se complete, sin compatibilizar todas sus vertientes, entre una declaración que comienza siendo tributaria, hasta otras afirmaciones que recurren a poner la "causa de un tributo" en algo ajeno al mismo como es la ventaja o beneficio especial del administrado. Por eso pudiera afirmarse que el autor define las cont.especiales, aunque él no se define sobre las mismas, ya que concibiéndolas como tributos, en principio, termina por encajarlas una causa que escapa del campo del poder tributario, por insertarse en una relación de grandes analogías con las del campo privado, en donde el que particularmente recibe una ventaja está obligado a compensarla si no quiere obtener aquella "sin título" o sea, indebidamente.

De hecho, sus explicaciones parecen responder a un esquema previo con recurso a la ley a posteriori, ya que tampoco se comprende, tras sus referencias generales a las cont.especiales, en base a la L.G.T., que simultáneamente mezcla con las incluidas en la Ley de Régimen Local, que extraerá de esta, las notas generales y no las típicas, ya que precisamente serían estas las que pudieran haberle ayudado para completar su esquema, que por lo demás, tiene cierta consistencia gracias a ellas, aunque así no se diga. Tiene de valor el reconocimiento, aunque no bien justificado, de la autonomía de las cont.especiales, aunque al final no quedamos con la causa de si se tratan "tributos", a pesar de las repetidas declaraciones expresadas en tal sentido del autor, o si se tratan de otra calificación jurídica, de campo distinto al estrictamente tributario.

García de Enterría aunque contemplando directamente el tema de las tasas, forzosamente al aludir a ellas debe referirse a las cont. especiales, por lo que caso su novicesco planteamiento de aquellas, también algo de tal cualidad repercutirá al examinar las cont. especiales, cuyo enfoque encontramos más por vía de educación indirecta al hacer el de las tasas. Tiene además el interés de hacerse el planteamiento con miras al porvenir, examinándose las tasas, y por su relación con ellas, todos los demás tributos, entre ellos, las cont. especiales, desde una perspectiva de reforma.

Comienza por desvelar la falsedad de la postura que identifica tasa con precio por el servicio por el que aquella se entrega, denunciando el trasfondo de tal supuesta identidad que no es otro que excluir a las tasas del grupo de los ingresos públicos presupuestarios, o lo que es igual, atribuir a las tasas, además de su autonomía, que no se discute, la autonomía financiera, mediante la cual las tasas quedarán fuera de todo el mecanismo legal que rige a los restantes tributos. Si además se tienen en cuenta la existencia de unos servicios públicos de carácter indivisible, financiados por tasas, que vienen a satisfacer auténticas necesidades públicas consolidadas, es decir imprescindibles para la comunidad, como es el ejemplo del servicio público de transporte colectivo, aplicar a tales servicios esa noción pretenciosa de la tasa, como precio, resultaría erróneo. En tal propósito ha podido tener alguna influencia el mismo Sean Smith que consideraba que todo lo que particularizase a la tasa serviría para diferenciarla del impuesto, y en definitiva, para evitar cualquier confusión entre la tasa y el impuesto.

Dicho autor separa en su Riqueza de las Naciones, dos clases de "contribuciones": las "generales" o "general contribution" que financian gastos "que benefician a toda la sociedad", debiendo ser absorbidas por todos "en proporción a su respectiva capacidad", y las "particular contribution", abonadas por aquellas personas que han sido ocasión al gasto y "que son las más inmediatamente beneficiadas por ese gasto".

García de Enterría subraya como esta idea introduce la noción de "cambio", ya que lo que se paga en concepto de cualquiera de esas dos contribuciones, se hace a cambio de algo: en el impuesto o contribución general será el gasto que beneficia a todos, mientras que en el impuesto especial o contribución particular, lo será el gasto que beneficia a unos más que a otros (o todos los demás). Más tal idea nueva, la del cambio que se ve entre el que paga y el beneficio por lo que paga, "...trastorna ... la esencia misma de su naturaleza financiera hacia un criterio de justicia extraño a la materia como es el del principio conmutativo". Parte, a su juicio, además de una tesis equívoca, cual es la pretensión divisibilista de todos los servicios públicos, porque aún cuando en rigor todos los servicios públicos son divisibles según el criterio de la individualización de su beneficio - prácticamente todos los individuos extraen de ellos algún beneficio - atomiza con

cemasía la propia objetividad del servicio público, al ignorar su carácter esencial de servicio "colectivo" y para una "necesidad colectiva".

La tasa sería por ello el instrumento financiero ideal de una época determinada como la liberal, en la que se reduce al mínimo la zona entregada al impuesto al mismo que amplía correlativamente toda la relativa a los precios, con los que presentan analogías las tasas; de ahí su intensa y preferente aplicación, frente y en comparación con los impuestos. Hoy sin embargo, dice García de Enterría, la situación no es la misma, por cuanto existen determinados servicios públicos, que deben existir por las necesidades sociales y colectivas que cumplen, y que precisamente por ello no deben ni pueden financiarse exclusivamente por tasas que impliquen una distribución por utilidades individuales del respectivo servicio, como si este satisficiera únicamente a sus usuarios y no cumpliera mayor papel. En tales servicios, la tasa aparece únicamente como contraprestación del usuario por el uso o empleo que él particularmente hace de ese servicio; calificar a esa contraprestación de "tasa" resulta exagerado por cuanto en su fondo se trata de una institución distinta.

Es por lo que a continuación establece las diferencias entre la tasa propiamente dicha con el impuesto y la cont. especial:

"El impuesto es la exacción por excelencia, la de oportunidad común y general, en tanto que la tasa es una exacción singular particular, ligada concretamente al uso público de ciertos servicios públicos generales. Pero el abono de la tasa no es (como lo es el del impuesto y también el de la contribución especial o de mejoras) financieramente necesario u obligatorio."

Añadiendo que no hay servicios públicos que deben financiarse necesariamente con impuestos o tasas, ya que pertenece a la propia estrategia del servicio público, el que el respectivo servicio se financie con unos o con otros, aunque la tasa tiene mayores posibilidades de restringir el consumo del servicio público de que se trate. De ahí su mayor flexibilidad al servicio de la política social que se postule, que posibilita corregir aquello que no puede la rigidez del impuesto.

De toda esta exposición, y como dijimos aunque incidentalmente, se deducen algunas notas sobre las cont. especiales, que presentarían con los impuestos, el de ser como estos, aportaciones obligatorias para el pago de determinados servicios; pagos imprescindibles para la financiación de los servicios que con ellos se costean, por donde, las cont. especiales o de mejoras vendrían a ser una categoría tributaria con mayor identidad impositiva que con las tasas; estarían más cerca de los impuestos que de las tasas, ya que a diferencia de estas que aparecen y se configuran como pagos de un uso individualizado que puede modificarse por los poderes públicos en función de la amplitud social que quieran dar a determinado servicio público, las cont. especiales al ser medios de financiación necesaria y obligatoria serían de mayor automatismo y rigidez, y por consiguiente, más impuestos que tasas, aunque esto, repetimos, explayando el pensamiento que hemos sintetizado de este autor.

Albiñana García Quintana parte de la constatación de un simple hecho frecuentemente se olvida y es el que toda actuación administrativa como toda actuación humana, implica un coste y una necesidad de cubrir éste. El problema puede nacer si existe alguna razón que justifique la proporción de ese coste que va a ser financiado con recursos públicos y la proporción en que lo será por los privados. Nos podríamos encontrar en un círculo vicioso si al examinar los ingresos públicos vieramos que que en ellos la calificación se hace sobre la naturaleza pública o privada de la actividad administrativa financiera o a financiar, o sea, la posibilidad de encontrar una actividad administrativa pública "per se", sin dudas posibles, y sin que la misma pudiera cotejarse en parte o en algo de privada, lo que automáticamente llevaría a demandar la aplicación de un recurso de análoga naturaleza pública, pero reapareciendo ese círculo vicioso al que aludíamos: la naturaleza del ingreso viene condicionada por la misma naturaleza de la actividad administrativa a cuyo servicio se encuentra, y viceversa. A la naturaleza de la actividad administrativa parece responder la clasificación clásica de los ingresos públicos, como es la de impuestos, tasas, y cont. especiales.

Por este razonamiento, podríamos extender el campo de actuación de este autor, y subrayar la contradicción que la cont. especial representaría con la misma naturaleza pública del servicio o actividad que con ella se financia. Teneríamos una obra o servicio público, que demanda por su finalidad y naturaleza pública, la aplicación de un recurso de la misma naturaleza pública, lo que solo reúne el impuesto. Paralelamente esa obra y servicio público produce indirectamente un beneficio especial o ventaja particular. ¿Con qué financiar esa ventaja particular? Fijémonos que la obra o servicio público no tienen otra finalidad que la pública, por lo que ese beneficio especial o ventaja particular, queda frente a esa finalidad, orillada, o al menos debería quedar, ya que en la propia configuración esencial de la obra o servicio público, no debería entrar lo que aparece y es una consecuencia incidental y accidental de la misma obra o servicio. El impuesto financiará el coste que representa la parte de la obra-que debe ser la totalidad-con utilidad pública total, pero ¿qué ingreso financiará aquella parte marginal o accidental que viene representada por la mejora particular o beneficio especial?. En función de la mencionada tesis de la naturaleza pública o privada de la actividad, esta última evidentemente no podría serlo a través del impuesto, pero entonces ¿sobre cuál?. Se trata de una obra o servicio público que no pierde su finalidad fundamentalmente pública por el hecho en ella no previsto aunque previsible, de que beneficien a determinados sujetos más que a otros. Caben varias soluciones: cada que la finalidad pública es la que satisface por encima de todo esa obra o servicio público, parecería normal que el impuesto financiara la totalidad de la obra o del servicio público, sin perjuicio de cobrar luego un precio o determinada cantidad a los que particularmente sacasen algún beneficio de la obra o servicio público.

Más para la cobranza de tal precio, sería preciso que se dieran los presupuestos y los mecanismos por los que se rigen, lo que aquí no sucede. Más también por este camino, resalta la naturaleza no estrictamente pública del recurso que debería recaer sobre esa parte representada por la ventaja particular. Lo que el ente público efectúa al no recurrir porque no puede el mecanismo de los precios, es a una extensión ficticia del contenido o estructura de los recursos públicos impositivos, con una modificación trascendental, y que de este autor obtenemoseductivamente: lo que se financia con las cont. especiales no es una obra o servicio público, ya que para ello existen los impuestos, sino la finalidad, calífiquese como se quiera, accidental o incidental, presunta o realmente existente, pero en cualquier caso, repetimos, parte privada de esa obra o servicio público. Con lo que se financiarían con ingresos públicos-estos son las cont. especiales para la mayoría-las partes privadas de una obra o servicio predominantemente públicos. Es obvio que los particulares no pueden financiar una obra o servicio de tales características con recursos propios o en cualquier caso, por cantidades que no tuvieran la condición de impuestos; esben a lo máximo sufragar el coste concerniente a la parte en que se sienten mejorados y nada más que a eso. pero ¿cómo y qué condición tendrá su contribución?. Con esta pregunta nos estamos refiriendo a la naturaleza de las cont. especiales. ¿Qué son estas? Ya que es claro que por la vía tanto de la actividad administrativa, como por la de los ingresos que sirven para financiar ésta, y con la que deben de guardar la natural proporcionalidad, las cont. especiales no financian ninguna actividad pública, sino solo aquella parte privada que tal actividad puede llevar consigo, y que por consecuencia, el recurso financiador no puede ser ni tener la misma naturaleza que el que financia la actividad administrativa, como tal actividad, o sea, el impuesto. que no son impuestos parece que es evidente por este raciocinio; al contrario de lo que sucedía con García de Enterría, las cont. especiales por este camino quedan totalmente desvinculadas de los impuestos. ¿Serán tasas? Al recurrir, para comprobarlo, al examen de estas últimas, no puede acontecer por menos que negarlas tal condición. Se consolidan las cont. especiales como recursos sui generis que los particulares a quienes aprovecha una ventaja o beneficio derivado de una obra o servicio público pagan obligatoriamente-al igual que si fueran impuestos-pero únicamente para compensar esa ventaja o beneficio. Esto es lo que desmorona, creemos, todo intento de acercarlas o aproximarlas a los impuestos y que repercute en la perplejidad de la doctrina que no sabe donde emplazarlas dentro de una clasificación de los ingresos públicos, por que curiosamente adelanta esta condición de que las cont. especiales son ingresos públicos ¿qué clase de ellos son? Porque frente a los impuestos y las tasas, tan claramente deslindados, las cont. especiales ofrecen múltiples paradojas que el planteamiento de este autor ayuda a levantar, al subrayar el cerrado círculo en que nos encierra una postura atenta únicamente a la relación-o correlación-entre actividad y medios de su financiación.

Albino continúa diciendo que se observa una extensión del concepto "necesidades públicas", por cuanto ampliamos su pensamiento podríamos decir que tal extensión se debe no solo a la extensión de la actividad administrativa, tanto directa como indirecta bajo forma de intervenciones, sino a la misma conexión de tal actividad con las actividades privadas, por cierta relevancia en estas de algunos aspectos de interés público. Más tal extensión, pone en primerísimo lugar la cuestión de los recursos con que financiarlas y de los ingresos con que satisfacerlas, lo que puede ocasionar alguna oposición entre los procedimientos públicos con que tales ingresos pretenden recaudarse y el principio de que "desde el ángulo financiero, debe de prevalecer la naturaleza de la contraprestación de los particulares, respecto de los bienes y servicios que les facilita la Administración Pública".

Esa extensión produce un acercamiento de los recursos financieros, de modo que se observa una aproximación de la tasa al impuesto, ya que inspirada aquella en el principio del beneficio, va dejando paso al de la capacidad de pago como más justo y propicio, con lo que se introducen en la fijación de aquellas nociones propias de la tributación impositiva, ajenas y extrañas a la causa individual del uso o empleo del servicio público que devenga la tasa, dejando de ser ésta el estricto equivalente económico de la prestación administrativa. A través de la unificación o mayor uniformidad que van adquiriendo las tarifas de las tasas, se va produciendo ese acercamiento al impuesto, de forma que la tasa está dejando de ser un pago obligatorio cuyo importe es equivalente al valor del concreto e individualizado uso que este supone en el costo del respectivo servicio. "El principio de los promedios supera la diversificación de las tarifas y se plantea con puntos de vista un tanto análogos a los que rigen en materia impositiva".

Conforme a esto, habría forzosamente un acercamiento de las cont. especiales hacia el impuesto, ya que encajara entre tasas e impuestos, y derivando aquellas, las tasas, hacia los impuestos, el género intermedio de las cont. especiales sufriría las consecuencias de esa corrientes hacia el campo impositivo, como efecto del mismo empuje de las tasas. Por esta vía, más que de acercamiento, cabría hablar de extinción, subsunción, absorción o desaparición de las cont. especiales en los impuestos, pero no desaparición de los que en plena técnica jurídica-tributaria, hechos imponibles de las mismas, ya que al destacar como hemos antes, la naturaleza predominantemente pública de la actividad administrativa, con las cont. especiales se plantearía menor problema la petición relativa a la financiación de dicha actividad por el impuesto, pero esto no quitaría ni oscurecería para que continuara produciéndose el beneficio particular o especial del que se aprovechan unos pocos en relación con otros muchos beneficio con repercusión patrimonial o susceptible de producirse, lo que chocaría contra el mismo principio de igualdad, que es guía básica de la imposición. Con la eliminación de la cont. especial nada se ganaría, ya que el impuesto se habrá aplicado antes, quedando a partir de entonces, favorecidas tales ventajas particulares.

Alfonsa Labella pretende averiguar la naturaleza de las cont. especiales a través del examen del nacimiento de su obligación de contribuir, y esto a su vez, se reduce de un cotejo jurisprudencial, resumiéndolo en esta notable consideración:

"-de una parte, la causa jurídica que viene a originarla (la cont. especial), es decir, el acuerdo de realizar la obra con la participación económica de los que han de resultar beneficiados por ella;

-de otra parte, de lo anterior es deducible que el momento temporal en que la tal circunstancia tiene lugar es anterior a la realización de la obra, porque lo pretendido es ejecutarla con la referida participación económica, coactivamente obtenida".

De tal planteamiento se deduce que este autor concibe a las cont. especiales como ingresos públicos especialmente afectados a la realización ejecución de una obra pública, pero con una nota particular: antepone tal finalismo llevándolo al principio, o sea, cuando la obra no existe y justamente para que pueda llevarse a cabo. Esto es contradictorio con la naturaleza de la misma obra pública con ella financiada, porque la participación económica de los posibles mejorados o beneficiados con ella, es eso solo: participación económica, y no jurídica, y por tanto, puede producirse en cualquier momento, y no necesariamente, como condición sine qua non de la misma, antes de su inmediata realización. Con anterioridad había escrito:

"...la dinámica jurídica de las contribuciones especiales sustra un tributo que es exigible no por la ejecución de determinadas actividades, sino precisamente para la ejecución" (subrayados del autor).

No es precisa a nuestro juicio, como crítica frente a este autor, que esa participación que se postula de los pretendidos beneficiarios y que se considera necesaria, debe darse antes de su ejecución, por cuanto esta es una obra pública, y si se quiere de forma más recundante, predominantemente pública, por lo que el proceso de su financiación debe haber sido diligenciado por la entidad pública que la va a llevar a cabo; si se trata de una obra pública resultaría paradójico que la misma fuera financiada por los particulares beneficiados, por muy elevado porcentaje que estos pueden tener marcado en la ley como tales beneficiarios; resultaría además paradójico que una obra de interés público se supecitase a la propia percepción así como previa para que tal obra pudiera ser ejecutada. Es un razonamiento que pretendemos se mueva tanto dentro de una lógica corriente como de cierto sentido común jurídico. Insistimos en que si la obra es pública y busca satisfacer en primer y único lugar el interés público, su forma de financiación debe ser pública, sin perjuicio de que parte de ella tenga el carácter de compensatoria, en cuanto van a ser los propietarios beneficiarios los que aportarán después la cantidad en contraprestación de su beneficio, que puede a su vez, compensar lo que el ente público parcialmente ha adelantado.

Aunque el autor parece moverse en un terreno de crítica frente a una Jurisprudencia como es la de nuestro Tribunal Supremo, no acorde ni uniforme en todos los casos, y por tanto, señalar los caminos penales en que la misma actúa, lo cierto es que puede suavizarse sus evidentes preferencias por la concepción de las cont. especiales como unos recursos públicos destinados a la ejecución de unas obras públicas, y precisamente, para su ejecución. Su finalismo venaría a nuestro juicio con tal concepción reforzada por cuanto al propio finalismo del ingreso por ellas proporcionado, al ser ingresos afectados no solo por su causa sino por su fin - compensar la ventaja o beneficio particular, serían otra vez finalistas, ya que por ellos podría ejecutarse la obra, antecediendo a la misma ("ingresos para la ejecución de esas obras públicas" sería una reducida definición de ellas). Ahora bien el mismo autor reconoce la variación de la naturaleza de la exacción según se vea de ese modo o según se vea del otro, como un ingreso motivado por la ejecución de unas obras públicas, cuando escribe como una de las conclusiones de su estudio:

" Finalmente, la misma realidad jurídica del tributo se puede ver afectada por los diversos condicionamientos que se deriven de considerarla como una exacción para la ejecución de unas obras, diversos a los que descenderían de contemplarla como exacción para la ejecución de la misma".

Concedirles "para la ejecución" no tiene para nosotros otra justificación que favorecer a las entidades públicas encargadas de la ejecución de tales obras, proporcionándoles lo que podríamos decir "dinero barato" o "recursos a bajo coste", ya que toda la estructura de la cont. especial responde a todo lo contrario: si lo que los particulares pagan como efecto de la mejora o beneficio que reciben por la realización de una obra pública, es precisamente esa ventaja, mejora o beneficio, aunque este se presuma, debe producirse a no ser que tales beneficios o mejoras no se produjesen o se concibiesen bajo presunción absoluta e inestructible, o sea, presunción "iuris et de iure", a lo que creemos nunca llegará el legislador, ya que iría contra la misma creencia de la norma jurídica. Si no se producen no puede tener el pago lugar, de forma que si ya se hubiera efectuado, procedería su devolución, con el agravante de repercutir sobre un mecanismo presupuestario de difícil cobertura a posteriori. Si los beneficios o mejoras se presumen de oficio, sin admisión de prueba en contrario, entonces realmente lo que hay es el pago de impuesto, y no de cont. especial, ya que la obligatoriedad es absoluta en todos los órdenes, en su nacimiento, en su pago, y en su carácter "impuesto". Sobre todo, parece rechazable la opinión del autor en base a lo ya dicho: resulta paradójico y extraño que una obra que por definición y por realización, es pública, por ser su fin pura y predominantemente pública, fuera financiada con las cantidades abonadas por aquellos para quienes la obra se hace como para todos los demás no obligados y que solo por recibir-poder recibir-un posible beneficio de ella, quedarían obligados a contribuir para su ejecución.

Es evidente que el autor tiene conciencia de la naturaleza tributaria de la cont.especial, lo que ni siquiera pone en la menor tela de juicio aunque tampoco señala sus posibles diferencias con los demás ingresos tributarios, lo que puede deberse a la misma esencia del trabajo, del que hemos copiado los anteriores párrafos, trabajo que al tener por objeto el estudio de una Jurisprudencia se mueve sobre ella y no sobre opiniones doctrinales. También incluso podría deducirse que el autor tiene inclinación impositiva en cuanto tiende a dotar a la cont.especial de unos caracteres o notas muy impositivas, lo que no podemos saber si es que por anteriormente su juicio doctrinal va en tal sentido, o concebir a la cont.especial como un impuesto, o se debe a que aún viéndola como tributo sui generis la considere más próxima del impuesto que de la tasa o de cualquier otro tributo o ingreso público en general.

El autor asimismo parece participar en base a la jurisprudencia, que examina de un concepto de "beneficio" que no es el estrictamente patrimonial, al menos, en su caracterización, cuando que habla refiriéndose a la misma, de aumento de valor y beneficio especial, lo que significa tanto respecto a la distinción legal, como mayor diversificación en la estructura de un beneficio que para muchos se reduce exclusivamente al de contenido económico. Quizás esta extensión frente a esta postura restringida, es lo que le permite mayor amplitud jurídica, con lo que esta puede influir en su propio reconocimiento de la autonomía de las cont.especiales. Los aumentos de valor y los beneficios especiales producidos por las obras públicas entran a formar parte de la estructura del hecho imponible, aunque no sabemos a qué título, ya que a diferencia de la rotunda postura de Cortés Domínguez, aquí solo encontramos la crítica a una jurisprudencia que ha intentado a veces configurarlos como circunstancias fácticas causantes del tributo, o lo que es igual, de la contribución especial. Al ignorar el título no podemos valorar si se trata de una tentativa de aprehensión jurídica de unos elementos calificados según hemos dicho por la mayoría de económicos, y por consiguiente, al serlo desde una perspectiva jurídica, es porque ellos mismos son jurídicos y no exclusivamente económicos, aunque también pudiera ser que se debiera a una influencia de esa consideración, a través de la cual adquirirían ese nuevo aspecto jurídico. No está clara no obstante dentro de su contexto el papel y el carácter de los mismos - de la ventaja particular y del beneficio especial - ya que como hemos citado, estima como causa jurídica de la cont.especial el acuerdo municipal de ejecución de las obras, terminología de significado amplio que parece identificar la causa impositiva de tal contribución con el acuerdo citado, y en el que poca, o al menos, distinta, influencia han de tener esas circunstancias de la mejora o del beneficio especial. Hablar de causa jurídica puede tener algún significado en relación con la obligación de contribuir, ya por cont.especial, ya por un impuesto, pero lo tiene mucho menor si se quiere aplicar como en este caso, a lo que es origen de todo el proceso contributivo.

Síntez de Bujanda enfoca ya de salir las font.especiales desde la perspectiva impositiva, o al menos, parte del impuesto para deslindar sus diferencias más a grosso modo con tales contribuciones:

"Así como el impuesto significa, desde el punto de vista económico, el instrumento adecuado para la cobertura de los gastos públicos indivisibles, la cont.especial, desde igual enfoque, se concibe como un método para cubrir los costes de determinadas actividades de los entes públicos, que si bien producen un beneficio general y por tanto, un coste indivisible, al propio tiempo, ofrecen una ventaja mayor que determinadas personas entre las que es posible repartir una parte del coste".

Pero paralelamente el planteamiento lo hace desde un ángulo más económico que jurídico, o sea, viendo tanto en el impuesto como en la cont.especial su lado económico; es ahí que no solo por su referencia expresa a tal punto de vista-económico-centro de la anterior cita, sino también por los elementos caracterizadores del mismo: cobertura de gastos públicos, beneficio indivisible, aunque el paralelismo que parece establecerse acaba con la referencia inculificada que se hace a la "ventaja mayor" en que se hace residir la característica de la cont.especial.

Más adelante insiste en la compatibilización de impuestos con las font.especiales, lo que indirectamente significa decir algo en pro de la separación conceptual a favor de las cont.especiales, aunque comprendemos que no mucho, dado que la misma compatibilización se puede predicar de la concurrencia sobre un mismo supuesto de distintos impuestos; más la compatibilización aquí significa en principio que la cont.especial no es identificable con el, con el impuesto:

"...(las cont.especiales) que representan una parte del coste total de la obra, y cuya imposición se justifica por la ventaja individual que la obra procure a dichos sujetos".

Encontramos además otra nota que cualifica la razón de ser de las cont.especiales, pues ya que a la anteriormente puesta de "ventaja mayor", ahora se le califica de "ventaja individual". Señala no obstante que no pertenece al Derecho al criterio con el se determina la cuantía del coste indivisible y la del divisible. Por esta vía, se desvela un camino que llevaría a no considerar la cont.especial como un instrumento del Dº Tributario, según entendemos, porque calificado el criterio delimitativo del impuesto y de la cont.especial como un criterio "variable", y por tanto, no sujeto a ninguna regla jurídica, ello significaría que sería la arbitrariedad, concebida no como parcialidad sino como la decisión que pueda adoptarse por falta precisamente de tal regla jurídica, la fuente de la separación entre lo que debe considerarse como "coste indivisible", a financiar con impuestos, aquello que debe serlo como "divisible", a financiar por tanto como cont.especiales. Decimos que por la anterior afirmación, se iniciaría un proceso que acabaría con la conceptualización puramente económica de las cont.especiales, especie de remeque de los impuestos, que se diferenciarían de éstos, por

ser respecto de ellos, una variación económica, pero no jurídica. A esto habría que llegar si tal criterio presentara las características aquí subrayadas; variable tanto en su cuantía como en las razones en que se monta, cuanto atenciendo a sus dos principales variaciones—según que el beneficio divisible consiste en un aumento de valor o que consiste en un beneficio especial—, en ellas hay bases para su jurioficación, ya que habiendo aumento de valor, el mismo es tan base jurídica como puede serlo para el impuesto, alguno de los cuales tienen bases similares, y como tal aumento de valor presenta la misma solidez; si se trata del beneficio especial, aparentemente en él hay mucho mayor campo para la discrecionalidad y por tanto para que el criterio referico—que aquí sería falta del mismo—actuara más libremente, pero en él se tiene en cuenta el interés público, y esta noción, aunque indeterminadamente jurídicamente, como se indica en el D^o Administrativo, no por eso deja de ser jurídica, como jurídico es el interés público en el campo expropiatorio y en tantas otras instituciones en que el mismo interviene; la jurioficación del mismo se producirá por la vía de la aproximación, del acercamiento, no teniendo por qué ser de la exactitud. Más la jurioficación es posible. Si se pusiera en duda, se pondría en duda la misma existencia de las cont. especiales, pero no solo como tales manifestaciones sino en el campo mismo de la realidad o estimación de esa ventaja mayor y particular que unos adquieren a diferencia de otros. Lo que queremos decir es si se admite la realidad y existencia de que tal ventaja mayor y particular se producen en determinados casos o es presumible se produzca por la ejecución de determinadas obras e instalaciones públicas, es que se está reconociendo la necesidad de una tributación, gravamen o compensación independiente, de la que pudiera estructurarse con el impuesto, a no ser que se juzgue que tal ventaja es menospreciable y hasta fatalmente consustancial con tales obras e instalaciones pero no suficientemente importante como para ser valorada o tomada en cuenta. Más en este terreno, nos moveríamos por apreciaciones personales e intrascendentes ante la realidad existencial de la referida ventaja.

El ilustre profesor de la Universidad de Madrid reconoce el peligro de su juicio, ya que inmediatamente encuentra una nota eminentemente jurídica que impide la conclusión anterior, salvaguardando al menos de momento su condición jurídica. Digámosla con sus mismas palabras:

"Sin embargo, cualquiera que sea el método adoptado para que ese destino (entre el coste indivisible y divisible) se produzca, no será posible alcanzar un concepto completo de la cont. especial si se prescinde del carácter coactivo de la percepción que con ella se obtiene".

Nota tan importante que cualifica como veremos la misma naturaleza del pago, de modo general, aunque no especial:

"Esto supone (dice inmediatamente después del anterior párrafo) que lo estamos en presencia de un precio de mercado, ni de un pago voluntario, sino de una exacción coactiva de un ente público, dotado de poder para establecerla".

Decimos de modo general, por cuanto como se ve, a la cont. especial se califica de "exacción coactiva", sinónimo de "pago obligatorio", es un ente público, sin prejuzgar tampoco su nivel ni condición (aquel territorial, y este, institucional). Más a continuación creemos se incurre en una redundancia por cuanto se califica a dicha exacción de la forma siguiente:

"Reconociendo, por tanto, la realidad económica que el pago de la contribución especial y su transformación en ingreso público, constituyen..." (el subrayado, es el autor).

Dado que el pago es en si ya económico, y lo de realidad parece no tener otra explicación que el mismo se produce, pero si así es, es porque previamente se ha admitido la realidad de la cont. especial. Esto es lo que destacamos, por cuanto esa realidad económica del pago en que consiste la cont. especial es solo efecto derivado de una causa, que no es otra que la emisión autónoma de esa realidad, para nosotros jurídica, de la cont. especial. Bien es cierto que de esta objeción de aparente redundancia puede salirse arguyendo que con ella se está reafirmando la naturaleza puramente económica de la cont. especial, reiterando lo que antes se ha dicho de ella. Y esta puede ser la finalidad que la colocación de este párrafo tenga dentro del texto, como acaso se compruebe con la continuación:

"...aparece en el horizonte conceptual un elemento-la coactividad-, apoyada en el ordenamiento positivo-que impregne de jurisdicción a la propia noción económica que nos ocupa..."

O sea, que el pago, precisamente por ser "coactivo" condicionará todo el proceso subsiguiente: si la cont. especial se jurifica y es planteable en el Derecho- por supuesto, en el Tributario- se merced a un pago exigible coactivamente como cualquier otro ingreso público. Por algo tan accesorio como es el pago, la cont. especial adquiere un rango muy superior al que le corresponde, ya que de naturaleza según esta postura fundamentalmente económica, y hasta política, no tendría consideración jurídica si no fuera por que se paga "obligatoriamente" y se exige del mismo modo. El contraste entonces se agranda, por cuanto la pregunta sería por qué un hecho económico- que repetimos guera para nosotros total semejanza con los hechos imposables de los impuestos cuya jurisdicción solo es viable una vez que su carácter prioritariamente económico se asuma por una norma jurídica que la es la que les da el nivel jurídico-, que incluso es político, ya que su determinación o fijación se hace por un criterio "variable" justamente en función de sus razones determinantes, -se convierte con algunas notas de las demás exacciones públicas por su forma de pago. Creemos que hay un salto que no explica la existencia de las cont. especiales ya que la exigencia y obligatoriedad del pago se justifican no por el mismo pago, sino por el título o causa por el que el mismo es exigido; es como si anticipáramos la razón de ser del mismo. El pago no puede ser obligatorio porque sea debido a un ente público, ni es coactivo porque así se imponga; sino que lo es precisamente porque debe serlo su título, entendiéndose este término incluso en su sentido jurídico

privado, tal como se le estudia en la doctrina de la causa de los contratos. Lo que nos encubre la obligatoriedad del pago es que hay antes una causa jurídica que reclama su cobro; si no, no tendría ninguna explicación la coactividad del mismo. Si así no fuera parecería de exagerada la identificación que se hace de la obligación que tal pago impone con la "obligación tributaria":

"...es inaudible que el perfil jurídico de la contribución especial no puede ser otro que el de la obligación tributaria".

Tal calificación impone al autor una marcha atrás, imprescindible ya que entonces no tendría ninguna razón de ser esa calificación de la obligación de pago de la cont. especial como "tributaria". Incluso, para nosotros tal calificación está implicando, aunque el autor no lo asienta, la misma calificación relativa a la cont. especial en sí. Casi diríamos que el autor ha venido siguiendo un camino contrario al natural, ya que tras considerar que el pago es coactivo se retrotrae para considerar por qué el mismo tiene tal condición, o sea, como en búsquedas de sus orígenes lo que supone enfrentarse con la realidad "jurídica" de la cont. especial. ¿Qué clase de exacción es, teniendo en cuenta que se exige igual que un impuesto? De ahí las preguntas que seguidamente se formula:

"¿Cuál es en efecto la naturaleza jurídica de las cont. especiales? ¿Se trata de una categoría tributaria autónoma? ¿Constituyen más bien una modalidad impositiva? En el primer supuesto ¿qué elementos podrían invocarse para apoyar la sustantividad? En el segundo ¿qué criterio será el más valioso para distinguir la contribución especial del resto de los impuestos?"

Con lo anterior no negamos la lógica del camino seguido por el prof. Sáinz de Luján, para quien el concepto de relación jurídico-tributaria constituye, según sus mismas palabras "la entraña de cualquier exacción pública", por lo que descubierto dentro de un proceso que va desde el síntoma más externo como es la realidad económica de la ventaja mayor y particular a la obligación tributaria en que el pago consiste, siendo entonces al aparecer esa entraña de cualquier exacción pública cuando postula el problema de su naturaleza jurídica, y más exactamente, el de su naturaleza jurídica-tributaria. En el fondo es otra vía distinta a lo que nosotros hubiéramos seguido, aunque quizás más completa, porque es enfrentado con un dato puramente jurídico cuando se plantea toda la naturaleza de la institución, que había aparecido y aparece primeramente como "económica".

Tras esas interrogantes, el autor lleva a cabo de las encontradas posiciones doctrinales, favorables y enemigas de la naturaleza sui generis de la cont. especial. Entre aquellas, por estimarla punto central, la de Giannini, que como sabemos, parte de existencia del género "tributos", del que se diversifican las tres especies clásicas, de los impuestos, las cont. especiales y las tasas, enunciación que no sufre variación alguna, con invertirla.

El prof. Sáinz de Bujanda subraya que dicha clasificación es jurídica sintetizando magistralmente el pensamiento de su colega italiano de Bari, para el que la cont. especial tendría de común con el impuesto el hecho generador, mientras que su diferencia estaría en la misma estructura de la relación jurídica tributaria, ya que en el impuesto sería únicamente la potestad de imperio de la Administración tributaria, y en la cont. especial se añadiría la ventaja particular o el mayor gasto de la Administración Pública efectuado como consecuencia de una cierta actividad desarrollada por el sujeto. Frente a esta postura, examina la opuesta o negadora de Berliri. Es entonces cuando el prof. Sáinz de Bujanda se inclina por esta última, estimando solo válida la clasificación consistente en separar los impuestos de las tasas, cuyo elemento diferencial está en la naturaleza del presupuesto, que es en aquellos una situación que se refiere exclusivamente "a la persona del obligado y a su esfera de actividad, sin relación alguna, ni siquiera de hecho con la actividad del ente público" (copiamos de las Notas de Derecho Financiero, del Seminario de la Cátedra del prof. S. de Bujanda; ver. bibliog. Los subrayados son nuestros). En cambio la tasa se caracterizaría por lo contrario: porque es la actividad de la Administración la determinante de una situación de hecho referida al sujeto pasivo. Ahora bien critica la construcción de Giannini de las cont. especiales: su presupuesto objetivo es el mismo de los impuestos, por lo que cualquier intromisión de un factor extraño, perturbaría su concepto y no se tiene que ver con la construcción jurídica de la figura que se pretende delimitar conceptualmente. Su negativa es total: el presupuesto objetivo de estas cont. especiales no puede emitir jurídicamente ninguna otra realidad que no sea la que confunde su presupuesto con el del impuesto.

Aunque no sabemos quién es el autor material de la redacción de la parte de las Notas que recoge y sistematiza el pensamiento del profesor S. de Bujanda, creemos que su ordenación no es correcta, ya que en primer lugar enuncia:

"1º. En la imposibilidad de apoyar la autonomía de las cont. especiales en el dato de la naturaleza del presupuesto objetivo".

"2º. En la identidad sustancial entre los presupuestos objetivos de los impuestos y los de la cont. especial".

Por cuanto es visible que el primero es efecto del segundo: es justamente porque el prof. S. de Bujanda estima que existe esa identidad, por lo que hay que deducir la falta de autonomía de personalidad propia del pretendido presupuesto objetivo de la cont. especial. Ahora bien es entonces cuando este profesor, cuyas opiniones resultan totalmente fundadas desde su punto de vista, que estamos exponiendo, toca el punto con que comenzábamos su exposición: no estimar como razones

jurídicas de fundamentación ni la ventaja particular y mayor, a que entonces aludíamos y a que se refiere Giannini, ni el mayor gasto, también por él contemplado. Más su postura no es tan radical como la de Berliri, o al menos no llega a sus extremos, o sea, de confusión entre los impuestos y las cont. especiales, ya que al admitir una diversificación de los tributos, como consecuencia de su admisión del género "tributos"-en lo que sigue a Giannini-ese admitir la existencia propia e independiente de los impuestos frente a las tasas, precisamente para justificar esa categoría genérica de los tributos. Pero con tal diversificación, ha de reconocer que las cont. especiales no se identifican plenamente con los impuestos, sino que constituyen respecto de los mismos "una modalidad" tipificada por "razones objetivas y formales", que según el texto de las Notas, al no haber sido objeto de desarrollo, quedan en el aire, acerca de su posible contenido, "lo que no quiere decir-se precisa en las mismas Notas-que sea (la cont. especial) un tertium genus distinto del impuesto y de la tasa por la naturaleza del presupuesto objetivo".

Si no apareciera como demasiado resumida tal postura, podríamos cotejarla de ecléctica frente a las posturas ya analizadas-lo mismo que por este autor-se las posiciones de Giannini y de Berliri. Cabría decir también que esa falta de desarrollo y cumplimiento, implica en cierto sentido una crítica del mismo tenor-o sea, completa-, ya que se criticaría entonces algo inconcluso, que todavía no ha tenido fin. Más para perfilar tanto la postura de este autor, así como la nuestra, lo que se nos ofrece en todo caso no sea de ser una postura inciciaria, que aunque incompleta, no lo es en sus grandes líneas, por lo que sobre ellas nos atrevemos a mover sin que esto creemos sea incorrecto.

Al calificarla de "ecléctica" la imputamos los mismos inconvenientes de las posturas intermedias, queriendo armonizar lo distinto y hasta lo opuesto. Existen diversas razones que estimamos válidas para montar sobre ellas ciertas consideraciones; en primer lugar, la misma admisión del género "tributos" lleva consigo casi una petición: la necesidad de ampliar al mayor número los supuestos de sus variedades o "especies". El género tendrá una mayor confirmación, creemos, cuantas más especies sea posible distinguir. Y pierde su razón de ser si aquellas se reducen al mínimo. En segundo lugar, no vemos ni comprendemos por qué el presupuesto objetivo de las cont. especiales solo admite cotejo con el de los impuestos, y no con el de las tasas, porque el género-en cuyo caso tal comportamiento sería correcto-no son los impuestos sino algo distinto como ya hemos dicho como son los tributos. Si no existe un presupuesto objetivo tan genérico como el mismo género de los "tributos", no se podrá comparar el presupuesto objetivo de las cont. especiales con el de los impuestos, y solo con él para deducir la falta de autonomía de aquél; debería compararse también con el de las tasas. En tercer lugar, se reconoce la especialidad del pre-

supuesto objetivo de las tasas, y con ello, la posibilidad de configurar a la actividad administrativa como parte del mismo, actividades que justamente encontramos casi con las mismas características en las cont. especiales. No se comprende por qué si tal actividad se da en las cont. especiales no se recurre a esa nota, y si en cambio se intenta buscar por todos los medios la diferencia con el de los impuestos (y ante su falta, confirmar la similitud). Es como si únicamente se examina la posibilidad de confrontación de las cont. especiales con los impuestos, y no con las tasas.

Es verdad que al fundarse el impuesto en la potestad de imperio del Estado, en él no tiene significado alguno la actividad de éste, sin que esto quiera decir que tal actividad no exista, cuando lo más normal es que exista, como lo demuestra que su finalidad no es otra que la recaudación de recursos para poder llevarla a cabo. Lo que sucede que tal actividad no condiciona para nada la existencia del impuesto, que no tiene ningún contacto a la hora de su exigencia al contribuyente, con aquella, por lo que por aquí es por donde se encontraría la justificación de la postura del ilustre Catedrático de la Universidad de Madrid; tampoco, según su esquema, habría en la cont. especial una actividad que jugaría algún papel, o al menos, tácitamente, del mismo modo que juega en las tasas. Se trataría de una actividad que existe independientemente de la cont. especial, de la misma forma que existe ante el impuesto. La actividad de la Administración se produce en ella, seguiríamos siguiendo tal esquema, con la misma función— más bien falta de función— que ante el impuesto; al igual que en este, en la cont. especial tal actividad sería indiferente.

Sin desconocer tampoco los distintos tipos de tasas que la realidad ha ido contribuyendo a hacer, en donde la prestación de la actividad administrativa se da sin demanda de los particulares o a su demanda pero imponiéndose a todos con generalidad y forzosamente, en su manifestación más clásica y tradicional, la actividad de la Administración ocupa un relevante lugar, que S. de Bujanda reconoce en su configuración del presupuesto objetivo de las tasas. En el fondo, en ellas se trata de una actividad administrativa "pedida" por los mismos contribuyentes en concepto de tasa. Por eso en ellas— en las tasas— el principio de igualdad o equivalencia entre el valor o costo de lo pedido y lo que por él se paga, debe ser absoluto, al menos teóricamente; en la realidad nada de esto sucede, en base al mismo ordenamiento positivo que autoriza tasas superiores incluso al costo del servicio suministrado e incluso tasas por servicios no provocados o solicitudes por los que están obligados a su abono.

En las cont. especiales negarse a admitir la realidad de una actividad administrativa, es negarse a admitir su autonomía; si aquella no se reconoce, forzosamente la consecuencia será la negación existencial de estas últimas. De ahí que resulte difícil de entender una inclusión de su presupuesto objetivo dentro del terreno en el que se mueve el que corres-

poner a los impuestos. Por esta vía, pierde interés su cualificación de modalidad de estos últimos, porque esta calificación no tiene valor ante una afirmación anterior en pro de la identidad de los presupuestos objetivos de unas y otras figuras (de los impuestos y de las cont. especiales). No puede jugar por ello lo mismo la potestad de imperio, dado que esta potestad en las cont. especiales si se produce solo lo será efectuando una actividad administrativa que beneficie en más o especialmente a determinados sujetos. Su presupuesto objetivo no puede ser el mismo. Afirmar que es el mismo que el del impuesto es desconocer todo un proceso estructural y configurador que comienza con la ejecución de una obra pública-actividad administrativa-y termina con la producción por esa obra de un beneficio general y una serie de beneficios especiales. ¿Cómo va a operar la potestad de imperio en que tienen su base los impuestos lo mismo en las cont. especiales, o sea, por su solo poder, sin estimar en nada ni esa actividad ni los posibles beneficios por ella derivados? Verdad que en base a ciertas consideraciones puede llegarse a su marginación, sosteniendo que la actividad se ha de producir porque así lo quiere la Administración, lo mismo que el beneficio, que si se produce, es porque fatalmente nace, no porque lo quiera el que de él se aprovecha. Mas en cualquier supuesto, si el contribuyente paga es porque se ha producido y por tal motivo; no porque aisladamente y sin consideración a ello, así se disponga por la potestad de imperio estatal.

Insistimos en el poco valor que tiene el sostener la condición de modalidad del impuesto que se atribuye a la cont. especial, una vez que se afirma la identidad de sus presupuestos objetivos. Por el lado de la actividad habría que predicar su irremediabilidad, dado que sin ella no solo no nacerá el posible beneficio sino ni siquiera la más mínima base para la percepción de la cont. especial; luego, ya no ocurre como en el impuesto donde no se tiene a la vista ninguna referencia a actividad administrativa. El automatismo que en el impuesto se produce en la aplicación de esa potestad de imperio que no requiere ningún condicionante y si solo la producción del hecho previsto en la ley, no tiene lugar en la cont. especial; en ésta habrá que comprobar la existencia de una actividad administrativa consistente en la ejecución de una obra o servicios público, y posteriormente, en el nacimiento de un beneficio, consistente en un aumento de valor o en uno. beneficio especial, sin los cuales, esa potestad de imperio no podrá ponerse en marcha. Las razones político-económicas en que se niega la naturaleza jurídica autónoma de las cont. especiales, pueden ser ciertas si la aplicación de éstas es voluntaria y discrecional para el órgano encargado o facultado de aplicarlas, pero pierden su peso cuando tal aplicación es obligatoria, en virtud de una norma jurídica. Con aquellas razones perdía influencia la existencia misma de la actividad administrativa, aunque era preciso que existiera, ya que solo era después, cuando la posibilidad de su aplicación podría presentarse; lo que ocurría es que se dejaba en manos

con el mismo titular de la potestad, la posibilidad de su aplicación, con lo que el mismo fundamento jurídico de los impuestos, como es la referida potestad, perdería su valor jurídico; si la potestad de imperio es el fundamento jurídico, y si tal potestad es en los impuestos de aplicación automática y gracias a la que estos tienen fuerza y base jurídica, en las cont. especiales su aplicación cambia de lugar, ya que en base a consideraciones técnicas, sociales o políticas, aquella potestad no se ejercitaba, si así lo quería su titular. La potestad perdería su único fundamento jurídico, para pasar a serlo en otros títulos, surgiendo entonces el problema de considerar que en tales casos, lo que se aplicaba no era la potestad de imperio, base de los impuestos, sino otra potestad distinta, en la que se mezclaban consideraciones extrajurídicas.

¿Cuáles pueden ser además esas notas objetivas y formales a que el autor parece remitirse como justificante de la modalidad exaccionadora de las cont. especiales? A ellas se alude en las reiteradas Notas, sin que sepamos la autenticidad con que pueden atribuirse al prof. Sáinz de Bujanda. La alusión se hace en los siguientes términos:

"...otros rasgos, de carácter objetivo y formal, que derivan del especial fundamento económico de estas exacciones, pero no pueden en su configuración jurídica, confundirse con aquel. Piénsese, en este último sentido, en el carácter esporádico de este tipo de tributos, en el mecanismo técnico especial de su cuantificación y reparto entre los obligados al pago y en otros que solo se explican por el tipo de conexiones jurídicas inevitablemente existentes entre la causa político-económica que justifica el nacimiento de estas contribuciones y su configuración - por el Derecho Tributario".

Parece evidente la relación entre lo que anteriormente tocábamos con la referencia que en este párrafo se hace al carácter esporádico del impuesto, aunque también puede aludir a su particular intermitencia, a diferencia de los impuestos, lo que es sin embargo, bastante relativo ya que el mecanismo impositivo tampoco está en permanente rendimiento y funcionamiento, sino únicamente cuando tiene lugar el hecho imponible, siendo evidente que estos no nacen sin solución de continuidad, sino asimismo "esporádicamente". Es por lo que nos confirmamos de que la alusión se hace en el primero de los sentidos apuntados, lo que pierde mucha fuerza cuando la ley ordene lo contrario, o sea, su imposición obligatoria en los casos previstos por ella misma. Lo mismo puede decirse de los restantes "rasgos", que revelan ciertos esparadismo en relación con el mecanismo análogo del impuesto, como si estos rasgos no pudieran verse como los que justamente explican la misma especialidad de las cont. especiales, que tan autónomas son que reclaman en todo su desarrollo, unos criterios y procedimientos totalmente distintos a los que rigen en materia impositiva (señalamiento de las cuotas, formas del reparto, participación de los interesados, o más bien, habría que decir, de los afectados por el pago de las cont. especiales). Que

Tales rasgos se hacen derivar del "mismo fundamento económico" de las contribuciones especiales, es intentar prejuzgar su misma condición, ya que fundamento de semejante naturaleza no puede predisponer la misma naturaleza de esos rasgos de ella derivados, algunos tan importantes, como son el señalamiento de la cuota por cont. especiales o todo su procedimiento de fijación de bases y criterios de reparto. En cualquier caso, estos últimos son obra de la ley ya que su naturaleza no llega más que a ser fruto remoto de ese especial fundamento económico, pero nunca hijos directos, ya que es la ley la que en parte por ese fundamento les atribuye en su procedimiento unas particularidades que sirven para ahonar más sus diferencias con los impuestos. ¿Hasta que punto este peculiar mecanismo de fijación de las cont. especiales no es efecto de su particular estructura, y por tanto, un argumento más que añadir para basar su total diferenciación frente a los impuestos? ¿Cómo puede sostenerse su identidad con los impuestos si en su nacimiento, concreción y determinación, ejecución tienen formas tan distintas a la de los impuestos? ¿Pueden por ello calificarse tales rasgos de simplemente de segundo orden a la hora de determinar la naturaleza de las figuras de que forman parte, como son las cont. especiales?.

Poner a tales rasgos como consecuencia simple del mismo fundamento económico es querer minusvalorar su importancia para así eliminar indirectamente problemas más importantes, como serían los de su misma particularidad frente a los propios del impuesto. Es como si calificado el origen mismo de lo que viniese después mereciese la menor consideración jurídica, caso que la causa de todo ha sido tachada de "económica". Insistimos en si la importancia de todos estos rasgos no está condicionando la misma existencia, con su correspondiente valoración, económica o jurídica, en lo que ahora no entramos, de las cont. especiales. En cualquier caso, parece excesiva esa causa cuando los rasgos, el mismo carácter esporádico puede venir condicionado, y de hecho lo será en la mayoría de las ocasiones, por la misma norma previsional de las cont. especiales, por lo que su evidente carácter jurídico, al igual que el de los censos, no puede dejarse como fruto espontáneo de un mecanismo económico.

Al final, en las Notas se reconoce expresamente que en nuestro ordenamiento jurídico-positivo, ya central, ya local, las cont. especiales se constituyen en "categorías tributarias autónomas", si bien no deja de subrayar que en su regulación (Ley General Tributaria y Ley de Régimen Local) destaca su fundamentación económica-política y no jurídica, como si esta misma regulación no presupusiese su jurificación, si por casualidad se insistiera en su condición primordialmente económica. En ambas leyes se atiende a la tipificación de los hechos imposables de las cont. especiales a elementos de carácter económico y económico-político, "cuya efectividad se subordina la autorización que la ley confiere a la Corporación para establecer la cont. especial" (subrayado del autor, con el que se pretende realizar lo dicho; al relacionarlo inmediatamente con aquellos elementos).

Analicemos con el prof. S. de Buganda la naturaleza de la cont. especial desde la otra perspectiva y sobre el punto de considerar concurrir en tal tipo de contribuciones la "obligación tributaria", concepción restringida de la relación jurídica-tributaria que este autor ya vimos concibe como la entraña de todo tributo. Para ello tendremos que referirnos al análisis de tal obligación que también hace desde el ángulo impositivo o sea, tomando al impuesto como figura central, y viemos si desde ella son aplicables sus referencias a los restantes tributos. Sin embargo, la asimilación de la categoría genérica "tributos" y correlativamente de las dos especies de tales tributos, como impuestos y tasas, así como de una modalidad de aquellos, como son las cont. especiales, hace que tal análisis se adelante a dicha categoría, especificándose desde tal momento de partida a la relación jurídica-tributaria que aparece calificada desde tal momento como tal relación "jurídica-tributaria" y estimándose aplicable sus conclusiones a las especies y modalidades mencionadas:

"Obsérvese en efecto que esta relación se califica de tributaria lo cual ya pone de manifiesto que el concepto se aplica a cualquier tributo, o lo que es lo mismo, que se postula la existencia de una relación jurídica de naturaleza única para todos los tributos, sin que esto suponga que dicha relación no pueda adoptar modalidades distintas de las diversas clases de tributos... e incluso en el seno de cada categoría tributaria en particular (impuesto, cont. especial, tasa). Adoptado este criterio, que se hablase de la relación jurídica-tributaria como de aquella a la que se reconocen la relación jurídica de impuesto, la relación jurídica de cont. especial y la relación jurídica de tasa, las cuales en este sentido no son otra cosa que simples modalidades aplicativas de una noción de por sí unívoca".

En lo que se insiste casi inmediatamente después:

"....una vez aceptada la noción de tributo como punto focal de esta rama del Derecho, debe hablarse de una relación jurídica tributaria, comprensiva-en cuanto paradigma unitario, al decir de Aguti-de las diversas relaciones jurídicas concretas a las que da lugar el establecimiento y desarrollo de las distintas categorías tributarias que todos los ordenamientos jurídicos conocen".

Por esta vía es por lo que también encontraríamos caminos para ver hasta qué punto es posible la consagración de las cont. especiales como modalidades del impuesto, ya que como a través del estudio de la relación jurídica tributaria se pondrá de relieve en lo que la misma consiste, podremos comprobar cómo y con qué condicionamientos y también con qué diferencias se aplicará a los impuestos y a la cont. especial. Incluso a lo largo de este análisis estructural obtendremos notas que puedan servirnos de apoyo para una ulterior diferenciación radical entre la cont. especial y el impuesto.

Por de pronto, la mencionada relación en sentido estricto, se confunde con la obligación tributaria, que puede definirse como aquella que comprende el crédito del ente público y la consiguiente deuda tributaria a cargo de la persona obligada al pago. Tal obligación tiene naturaleza jurídico-

pública:

"...que aparece ictu oculi si se piensa que todo tributo tiene su fundamento jurídico en el poder financiero del Estado..."

Es el poder financiero o tributario del Estado, el que emanan en su última instancia jurídica, las obligaciones tributarias, o lo que es igual, las relaciones jurídica-tributarias en sentido estricto. Poder que se manifiesta a través de leyes, a través del llamado "proceso de penetración jurídica en el ámbito tributario" que ofrece dos fases claramente diferenciadas:

"En la primera, el ente público establece normativamente por la vía legislativa, las situaciones de hecho a las que desea asociar el nacimiento de las obligaciones tributarias (situaciones que en sentido jurídico, se conviertan así, por asumir las la norma, en presupuesto de hecho de la obligación); en la segunda, el ente público se ocupa de definir y ejercitar pretensiones tributarias individualizadas, dirigidas a la obtención de las cuotas tributarias debidas por los sujetos respecto a los cuales se hayan producido, de modo concreto y efectivo, los presupuestos legales de la imposición".

Habría que preguntarse si colocado el fundamento jurídico último de las obligaciones tributarias en el poder del Estado, sobre la necesidad de ese proceso y de esa normativización, lo que tiene su respuesta en la previa sumisión al Derecho de todos los poderes, aunque la particularidad de configurarse como poder motiva que la norma solo sirve para revestir el mandato estatal, ya que éste es plenamente libre para elegir y escoger los hechos que estime suficientes para originar tales obligaciones. Es esto lo que se quiere decir que el poder del Estado es el fundamento último de los tributos, ya que:

"En la fase primera, de elaboración de normas, actúa el poder general del Estado, aplicado a un sector determinado de su actividad: la imposición. En esta fase, el poder se desenvuelve con gran libertad, ya que sin más limitaciones jurídico-materiales que las que eventualmente establece la Constitución, el legislador puede transformar un presupuesto fáctico de la imposición aquellos acontecimientos o situaciones de la vida social que reputa más adecuados para la exacción del tributo. Con la salvedad apuntada de las limitaciones constitucionales -que en caso de existir, son estrictamente jurídicas- las restantes trabas o condicionamientos que puedan recortar esa libertad de decisión de los presupuestos de hecho de los tributos, tendrán carácter extrajurídico-político, económico, social, técnico o de cualquier otra índole -y no podrán considerarse por tal razón, como una manifestación del sometimiento de la actividad tributaria al Derecho" (el subrayado es nuestro).

Es un poder que no se somete sino que se manifiesta a través de normas con las que marcan como presupuestos de hecho de las obligaciones tributarias. Antes de tal manifestación, salvo las limitaciones a las que se alude y si existen en la Constitución, el poder es totalmente libre; podrá considerar como tales presupuestos de hecho, lo que así quiera, para decirlo en términos claros y rotundos. Insistimos en esto, porque nos será de parti-

cular importancia para lo que las adelante digamos. Es el poder del Estado, que se cualifica de "poder financiero o tributario" por cuanto se exterioriza en el campo tributario, el que eleva ciertos hechos a la consideración de presupuestos de la obligación tributaria. Podrán existir razones de todo tipo que justifiquen tal asunción de consideración por dicho poder, pero no son necesarias porque a la postre será ese poder el decisivo; de él dependerá que se conviertan en presupuestos de hecho o no, y a él habrá que remitirse para saberlo; pero en el fondo reina la mayor discrecionalidad. Y solo es a partir de entonces, una vez que el poder del Estado ha declarado a un hecho presupuesto de una obligación tributaria, cuando toda su actuación posterior- del mismo poder- queda sometida al Derecho. Hasta allí este no existía en cuanto es el Estado el que se sirve del Derecho para sujetar a él hechos que a su libre albedrío deben quedar sujetos. Solo es después cuando ese mismo poder queda sujeto al Derecho pasando a ser titular de derechos como de obligaciones, lo que se concreta en la actividad liquidatoria:

"La actividad administrativa encarezca a liquidar los créditos fiscales y a hacer efectivas las correspondientes prestaciones tributarias, no es, en sentido propio, una actividad "positiva", sino meramente gestora; no se dirige a imponer el tributo-que ya ha sido impuesto y regulado por la ley-sino a liquidarlo".

Conviene hacer una advertencia, llegados aquí y es la de que resulta evidente, aún en contra de la declaración del autor, que este esquema de la obligación tributaria es edificable sobre una precepción o intuición del fenómeno impositivo. Acaso inconscientemente el autor ha traspuesto al tributo lo que solo es referenciable al impuesto, como si sobre ese terreno, se facilitara su extensión a los restantes campos del hecho financiero. Insistimos en esto: que se califique a la obligación y a la consiguiente relación jurídica de tributaria no es obstáculo y mucho menos justificación para entender que por tan sencillo procedimiento todo lo que de ella se predique, es aplicable sin más a lo que no es impuesto, o sea, por lo que nosotros, nos toca, la cont. especial. Es evidente que si el autor ha reconocido anteriormente la autonomía del hecho imponible de la tasa, lo para aquí vale como base de la objeción, la configuración tal como se esté efectuando del proceso de nacimiento de la obligación tributaria encubre una contemplación exclusiva de tal obligación respecto del impuesto, que no se libera de tal insuficiencia por el sencillo hecho de calificar tal proceso de "tributario". Como ya dijimos antes, parece un intento de salvar tanto la clasificación de las categorías tributarias, partiendo de un supuesto cauce común, que sería el del tributo, pero cauce que no puede construirse sobre la base del impuesto, si de este se ha dicho que es una especie del mismo. Es evidente que por este camino, la cont. especial no solo dejaría de ser una modalidad del impuesto, sino que ni siquiera alcanzaría el rango de tributo.

Siguemos con el mencionado proceso, poniendo de relieve que normativizase por el poder del Estado un hecho como presupuesto de una obligación, los efectos jurídicos emanarán de la convergencia o concurrencia de norma jurídica y hecho o presupuesto de hecho, por cuanto si este los produce es precisamente porque así está previsto en la norma creadora, ya que como simple hecho sería incapaz de producirlos-lo que sería por lo demás una contradicción in terminis-:

"...el supuesto de hecho o los hechos jurídicos son los medios que utiliza la norma para la producción de los efectos jurídicos,,,De esta forma se reconoce la función preponderante de la norma, sin olvidar la importancia capital que tiene también el supuesto de hecho".

Inmediatamente detrás viene la fase liquidatoria, en cuya naturaleza conceptual controvertida no vamos a entrar por no estimar este el lugar adecuado y que el prof. S. de Bujanes revisa cuidadosamente, ya que han sido varias las posturas que le han enjuiciado. Como a nosotros solo nos interesa su postura, creemos que de sus críticas puede deducirse claramente cual es: la de estimarlo acto complementario de una obligación tributaria que ya existe y que por tanto no hace como consecuencia de un supuesto "acto de imposición", al que se identifica el acto liquidatorio propiamente dicho. Dentro de su crítica de Berliri escribe:

"Le existe toda la razón al profesor italiano, para destacar que un mismo acto puede ser a la vez constitutivo y declarativo, ya que de él pueden derivar ciertos efectos, que no llegarían a hacerse sin el acto en cuestión, y respecto de los cuales este último tiene carácter constitutivo y al mismo tiempo puede servir para reconocer la existencia y definir la naturaleza y extensión de otros efectos que no se generan por el mismo acto, por ser preexistentes a él, y respecto a los cuales no hace sino declararlos, como presupuesto indispensable para que se constituyan otros nuevos efectos. Esto es precisamente lo que ocurre con el acto de liquidación tributaria, en el que se declara la existencia de ciertos efectos jurídicos, precisamente para ser origen de otros nuevos, cuya existencia no puede lógicamente concebirse sin la de los primeros. En concreto, es indispensable declarar la existencia del crédito fiscal y la consiguiente causa impositiva para que, en ciertas hipótesis, pueda surgir-es decir, constituirse-el derecho de la Administración a exigir la prestación que constituye el objeto de la obligación preexistente a otras prestaciones complementarias (queremos decir, prestaciones complementarias) o accesorias de esta última".

Lo que nos interesa destacar es que en la mayoría de los casos se requiere la intervención de una actividad administrativa que complete la previsión legal, cuantificando la obligación tributaria que en la misma tiene nacimiento y produciendo otros efectos, con lo que se revela que tal actividad es simultáneamente declarativa y constitutiva, pero, repetimos, en la mayoría de los casos, necesaria (decimos que en la mayoría de los casos, ya que salvo en raros casos, tal actividad debe producirse; esos raros casos verían representados por los supuestos en que la misma norma previera fijar una cantida-cuantificación de la obligación-a pagar por aquel en que el presupuesto de hecho concurre).

El acto liquidatorio sería el procedente de una potestad o poder que tiene causa en otra potestad o poder anterior, como sería el que nos hemos referido de creación o reconocimiento ex lege del presupuesto de hecho. Mientras que en este el poder o potestad sería abstracta, ya que frente a ellas se presentan las notas características de toda potestad administrativa, frente a la cual no se hallan sujetos particularizados y si solo una situación de sujeción general, con el acto liquidatorio se aplica una potestad concreta o complementaria de aquella, ya que se trata:

"...de una actividad administrativa dirigida a conseguir, mediante la actuación concreta del abstracto mandato normativo, el pago material de la cuota de riqueza privada a la que el precepto legislativo se refiere".

La potestad tributaria abstracta o aquella hasta la que ahora estábamos contemplando es la que establece los hechos como presupuestos de la obligación tributaria, de forma genérica y general, a diferencia de la concreta que singulariza la misma, al mismo tiempo que la fija numéricamente. La primera tiene un respaldo constitucional y se manifiesta en leyes, mientras que la segunda es obra de la actividad administrativa:

"En el ordenamiento constitucional, el poder tributario considerado en abstracto se funda sustancialmente en preceptos del expresado rango... El expresado poder constituye una prerrogativa exclusiva del poder legislativo del Estado y ha de ejercitarse a través de actos que tengan carácter y valor formal de ley. En este ámbito, el poder tributario ofrece la característica de la más amplia discrecionalidad, en el sentido de que dentro del marco jurídico, no conoce más límites que los que deriven del ordenamiento constitucional.

Las cosas discurren de muy diversa manera en cuanto se refiere a la potestad tributaria considerada en el plano concreto: esto es, como potestad complementaria. Esto... explica que... constituya una prerrogativa normal del orden ejecutivo y más precisamente de la autoridad administrativa, en particular, de la autoridad preordenada a ese fin (autoridad tributaria)".

Es evidente que llegados a este punto, nos podamos preguntar por la posible aplicación de este esquema a las cont. especiales así como a las posibles variaciones que en estas presente frente a ese modelo "común". Primero recurramos a la mínima expresión este esquema, para que nos sirva de contrapunto: hechos convertidos por la potestad tributaria en presupuestos de las obligaciones tributarias-crédito a favor del Estado y deuda en contra de los sujetos por tal presupuesto a dicha potestad-, que posteriormente por la actividad administrativa de liquidación, se individualizan.

Inmediatamente nos preguntaríamos por cuál es ese hecho en las cont. especiales. La respuesta es que ese hecho no se presenta en ellas con las mismas notas. Fijémonos que en los tributos, el hecho no implica ninguna intervención de los particulares ni por supuesto de la Administración; es la ley, como emanación del poder legislativo y en suma del poder tributario, la que eleva a presupuestos-o sea, a fuente inmediata de las obligaciones tributarias-determinados hechos (posesión de un patrimonio, titularidad

que de un finca urbana, ejercicio de una profesión comercial o industrial etc, etc). Producción tal hecho y para su comprobación, se produce esa actividad administrativa de liquidación, actividad constataadora o certificante o comprobante, que de todas estas formas y algunas otras más, puede denominarse. Diríamos que la intervención de la voluntad del ente público como la del particular es mínima, por no decir, nula: es así el hecho, el mecanismo de la actuación administrativa se pone en marcha con cierto automatismo. El particular no puede oponerse, a no ser que quiera desprendarse de su condición de contribuyente, previa supresión de la concurrencia en él del presupuesto por el que tributa (venta del bien o no ejercicio de su profesión, etc). En la cont. especial nos encontramos con que el primer hecho que nos encontramos en su aplicación es el de una actividad administrativa, que no es la liquidatoria a la que nos hemos estado refiriendo, sino una actividad administrativa de ejecución: de ejecución de obras públicas. No toda ni cualquier actividad administrativa puede originarlas, sino solo una actividad administrativa de ejecución de obras públicas, pero tampoco de toda esa clase de obras públicas. En principio, si así se configurara en el ordenamiento positivo, no habría inconveniente para que esto fuera cierto, o sea, que cualquier actividad administrativa de ejecución de obras públicas fuera el primer paso inicial para el posterior devengo de las cont. especiales, y como tal, podemos admitirlo como hipótesis. Otra hipótesis alternativa sería la de estimar que solo unas cuantas de esas obras públicas son las causantes de tal devengo; en el fondo, las hipótesis responden a la misma exigencia, a la necesidad de una actividad administrativa de ciertas características, como serían la de ser ejecutora de obras públicas. A continuación, tal actividad debe de producir una ventaja particular y mayor a determinados sujetos, que son los que pagarían tales contribuciones. Es preciso que tal ventaja o beneficio se produzca, para que se cumpla el segundo paso para el devengo de dichas contribuciones. Podría subsumirse este paso en el primero, mediante su presunción estimando que toda actividad del tenor indicado produce o es susceptible de producir un beneficio que reúna esas notas de ser mayor y particular para determinados sujetos, pero su utilidad (la de esta subsumción y presunción) al mismo tiempo sería mínima, ya que en definitiva si se quiere que el proceso juegue correctamente, se precisaría que esa presunción se probase cierta, por lo que solo operaría durante cierto tiempo, aquel que va entre su presunción y la realización probatoria de su certeza. Esto último mete cierto elemento voluntario, ya que la ventaja particular y mayor requiere su reconocimiento por el beneficiado, o sea, reclama que admita la presunción o que no pueda probar él que tal presunción es falsa. Lo que significa, que el particular admite haberse mejorado, agentajaseo o beneficiado, y en su consecuencia se hace cargo de la necesidad del pago de la cont. especial. Con esto no queremos decir que pague esta voluntariamente, ya que hemos partido de qu

su pago es obligatorio. Ya volveremos sobre esto: quedémonos ahora con estos dos pasos: una actividad y un beneficio o ventaja. Con su mera relevancia estamos poniendo de manifiesto, creemos, su palpable contraste con el esquema que ha sido expuesto. Aquín no hay un hecho que sirva de presupuesto, sino por el contrario, una actividad que es contemplada por la norma como aquel hecho, lo que queremos decir, que se fija por esa norma como si fuera el hecho, tipificándose al igual que sucede con éste (mucho más si de las dos hipótesis anteriores solo funcionara una, como sería la relativa a la lista de unas cuantas actividades las que solo se contemplasen como posibles causas del evento). La norma prevé que actividades administrativas pueden producir beneficios y ventajas particulares y en definitiva pueden ser causa del evento de cont. especiales. Aunque reiterativos, conviene que avancemos lentamente para concentrarnos más en las particularidades. Fijémonos que solo es el cambio de actividad por hecho, porque lo que subsigue en orden a su automatismo presenta cierto paralelismo: la actividad al igual que el hecho elevado a presupuesto funciona con la misma rapidez, ya que produce la actividad que la norma contemple, se entiende puesto en marcha el proceso que llegará a la fijación de cont. especiales. Más el automatismo es posterior, no anterior, con lo que indicamos que la actividad es libre de producirse o no, o lo que es igual, es libre de poner en marcha o no el proceso que llevará a tal fin. La actividad evidentemente no tiene una causa mecánica, sino que se produce, cuando así se juzgue conveniente, necesaria o útil. Luego, sobre el mismo principio del proceso, aparece una nota de voluntariedad que contradice el automatismo ex ante y ex post del hecho elevado a presupuesto de la respectiva obligación tributaria.

Esto por una parte; por otra, resulta que como ya hemos dicho, el beneficio o ventaja necesita ser admitida por el particular, ya que ese beneficio o ventaja no puede ser impuesta por la norma, lo que sería incluso una contradicción *ad absurdum*, ya que no se puede "imponer" una ventaja que para serlo necesita ser admitida por aquel que se beneficia de ella. Evidentemente, la actividad administrativa de ejecución no puede ser tomada como equivalente al hecho elegido como presupuesto; se trata de una actividad pública, que no puede ser tomada como base de gravamen por el mismo ente público que la lleva a cabo. Tampoco es una actividad que produzca siempre y exclusivamente un beneficio económico ni este puede entenderse índice equivalente al hecho-presupuesto, pero lo que si siempre sucederá es que ese beneficio requiere ineludiblemente la previa existencia de aquella actividad, lo que aleja extraordinariamente este supuesto del que généricamente se ha estado viendo referido al impuesto, o mejor, al tributo. Tanto se aleja que no presenta la menor nota común con el mismo, ya que en ella ningún hecho hay del mismo rango o naturaleza que el que encontramos en el tributo de modo general y en el impuesto, de modo particular.

Postergar esa actividad y estimar que solo es cuando el nacimiento de la obligación de pagarla cont. especial desde cuando el paralelismo existe, es desconocer toda una etapa que es sustancial para que tal nacimiento tenga lugar. Aquí sí que podríamos aplicar en sentido amplio la distinción entre la potestad tributaria abstracta y la concreta o complementaria. Si con esta solo se aplica un derecho de la Administración, pero no se determina el nacimiento propiamente dicho de la obligación sobre la que aquel derecho se aplica—si puede hablarse de derecho es porque existe una obligación, obligación que ha nacido como ha quedado expuesto con la aplicación de la potestad tributaria abstracta, aquí no puede invertirse el proceso y señalar que el hecho se presenta desde aquel momento en que el beneficio o ventaja particular existen, o aún, desde que es posible por presunción. No se puede señalar asimismo que todo lo que precede no tiene influencia alguna en aquel presunto hecho, porque justamente es su causa directa. Tampoco puede argüirse que como el pago es obligatorio y tal obligatoriedad es únicamente a título de ejercicio de la potestad tributaria, hay que inventar ese hecho para que tal potestad quede justificada, lo que así haríamos si lo admitiéramos en la versión anterior. La obligatoriedad del pago impondría una especie de reconsideración de lo que sin ella, no dejaría de ser calificado como algo totalmente distinto con el impuesto, reconsideración con ciertos efectos retroactivos, en un intento de atraer lo que se escapa y de encajar algo que parece prófugo y fugitivo.

Esto plantea el problema de si el poder tributario se mueve únicamente a través de los cauces indicados, lo que parece responderse afirmativamente por el prof. S. de Bujanaa dado su intento de considerar a las cont. especiales como "modalidades del impuesto". El poder tributario a que este autor ha estado refiriéndose y tal como ha quedado expuesto, es un poder discrecional que parece moverse solo a través de la tipificación del hecho que se eleva a presupuesto de hecho de la correspondiente obligación tributaria, un hecho involuntario—si no sería acto—, índice de cierta capacidad económica, al ser el tributo una atracción pecuniaria; ni de hecho puede considerarse la producción del beneficio o ventaja particular ni mucho menos, de signo de capacidad económica. Lo que está motivando los supuestos de cont. especiales son unas situaciones límite en las que la potestad tributaria tiene alcance limitado por sí sola, ya que todo intento de virtualización de la misma es forzoso, a la manera desesperada de querer cobijar en ella lo que sin tal intento tendría evasión definitiva. Por eso, creemos que la calificación de "modalidad impositiva" es una tentativa de evitar tal evasión por la vía de la asimilación, cuando realmente el reconocimiento aún de tan simple calificativo—modalidad—denota una mayor trascendencia de lo que tal palabra encubre: una variación en masa coincidente con los supuestos del impuesto que por no tener refugio en la tasa, se le mete en el impuesto, todo porque presenta de común con éste, la obligatoriedad de su pago o exacción.

Habría incluso cierto forzamiento en la conceptualización del hecho ya que el mismo vendría en función de la existencia posterior de un pago que debe de hacerse obligatoriamente y al que no se encuentra otra justificación, la prejuzgarse que el mismo se hace a título de la potestad tributaria, que ese hecho que culminará y completará el fundamento de tal justificación ya que entonces ese pago no se presentará como algo extraño que se entrega sin saber por qué en concepto de ejercicio del poder tributario sino como algo que tiene su base al igual que el impuesto o cualquier otro tributo en la previa existencia de un hecho considerado presupuesto de la correspondiente obligación tributaria. Con esto queremos indicar que la potestad tributaria puede entenderse presente en esa manifestación consistente en exigir una cantidad, cuya exigencia sería inconcebible sin la aplicación de esa potestad, aunque no decimos que por ella sola. También admitimos que puede verse en parte o en mínima parte como hecho-presupuesto la existencia del beneficio o ventaja mayor y particular, en un esfuerzo por acercarnos a la postura expuesta aunque añadimos que este hecho se diferenciaría de los típicos sobre los que se montan los impuestos el no ser sinónimo como ya hemos dicho de capacidad económica, ni tener la permanencia de estos ya que es obvio que lo que se intenta cobrar con las cont. especiales es la aparición de esa ventaja o beneficio mayor y particular, pues su incorporación ya se gravará con los impuestos. Ese hecho no tiene la consistencia a que ya aludía Jean Baptiste Say al examinar los hechos generadores de los impuestos (citado en las citadas Notas):

"Los funcionarios exigen el impuesto territorial en virtud de hecho de que el contribuyente es propietario de un fundo de cierto valor; la patente, por el hecho de que ejerce una profesión industrial; un derecho de ingreso, en razón de la introducción de tal o cual mercadería, etc... Tales hechos son los que sirven de base al impuesto, sobre ellos se aplica, y la variada naturaleza de estos hechos sirve para la clasificación, para la denominación de los impuestos".

Palpable resulta la distancia en el contenido que media entre estos hechos generadores de los impuestos y la del presupuesto hecho de las cont. especiales, ya que aparte de las notas anteriormente a esta cita señaladas, sería preciso agregar la del proceso conductor a la constatación de ese hecho o de esos hechos. Como se deduce de la cita, y como podríamos deducir de cualquier norma o ley tributaria, el hecho no se crea por ella, lo que ha quedado claro con toda la exposición del análisis del prof. S. de Bujanda en torno al mismo, sino que se limita a su consideración legal, a la manera de un edicto que permite a la Administración después actuar; el hecho existe, como existe el propietario exista o no tributo que grave su condición. Esa norma o ley al tipificar el hecho como presupuesto de un impuesto, aunque lo haga con total discrecionalidad, está reconociendo un hecho ya existente; en cambio con la cont. especial, el hecho aparece simultáneamente con la aparición de la obligación de pago. El hecho no existía, sino hasta el instante en que se impone el cobro de la cont. especial.

No olvidemos que tales notas diferenciales entre tales hechos de na-
da valen ante un poder como el tributario en su vertiente abstracta, que se
caracteriza, como ya sabemos por la mayor discrecionalidad. Ni todos los he-
chos tienen que ser comunes ni presentar los mismos rasgos; el poder tribu-
tario es libre para su elección y a pesar de esas notas indicadas, ningún
inconveniente existe para que defina como hecho presupuesto a una situación
que nada de común tenga con aquellas situaciones típicamente consideradas
presupuestos de las obligaciones impositivas. El hecho no tiene que ser for-
zosamente tal, y buena prueba la tenemos con los distintos presupuestos de
los impuestos en que los más diversos pasan a ocupar tal posición (negocios
jurídicos, pactos, etc). Como tal poder se manifiesta por la elección de he-
chos, producidos estos surgen la obligación independientemente de la volun-
tad de los particulares afectados. Es entonces cuando destaca tanto el caracte-
r fáctico del hecho-aunque esto parezca una redundancia-y sobre todo su
origen en un poder discrecional:

"Si esta (la tasa) es una especie de tributo y por consiguiente se
surge la obligación de pago por voluntad de la ley y no por acuer-
do entre el particular y el ente que realiza el servicio".

De ahí la decisiva importancia que tiene el establecimiento del he-
cho y su acción jurídica:

"...no es sino el presupuesto de hecho previsto en la ley, que al
realizarse surge en la esfera tributaria la relación sustantiva
principal, es decir, la obligación principal de pago del tributo."

Lo que justifica el por qué produce el hecho se pueda volver hacia
atrás, ya que establecido el hecho, este producirá todos los efectos que a
los tributos marca el poder tributario, entre ellos, la misma condición de
tributo, lo que nos explicaría todo el proceso que hemos estado siguiendo
del prof. S. de Bujana, ya que concebido al inicio por tal razón la cont. es-
pecial como "tributo", lo que viene después será su encaje en algunas de sus
manifestaciones. Proceso que vendría iniciado pues por el señalamiento de u-
nos efectos que no pueden tener otra causa en un hecho estimado por el or-
denamiento como causa de los mismos; la exigencia de pago de la cont. espe-
cial, podríamos decir aplicando tal proceso racional a nuestro campo, solo es
posible si existe un hecho y este es previsto por el ordenamiento en una si-
tuación -la que quiera- que no tiene que guardar determinadas formas o garan-
tías, ya que el poder existente para tal delimitación es totalmente libre y
discrecional:

"...el presupuesto de hecho se determina en función de los e-
fectos y no éstos en función de aquél (afirmación de Berliri,
que S. de Bujana comenta así) Para entender esta proposición
es necesario distinguir dos planos distintos, que son aquellos
en los que respectivamente se sitúan el legislador y el inve-
stigador o teórico del D. Tributario. Desde el primero de esos
ángulos de visión, la afirmación de Berliri no puede ser cabal-
mente entendida como que el legislador ha de configurar nor-

nativamente el presupuesto de hecho de la obligación tributaria, precisamente para que ésta surja. De esta suerte son los efectos queridos por la ley - a saber, el nacimiento del crédito fiscal y de la correlativa deuda del contribuyente - los que se determinan en función del hecho imponible previsto en las normas; la realización del expresado hecho es lo que pone en movimiento el proceso generador de la obligación de la obligación cuya existencia y contenido solo pueden determinarse en consideración a aquel. Pero si del plano de la elaboración de la ley se pasa al campo de la investigación, y se tienen en cuenta las técnicas de análisis utilizadas por el jurista se advierte que este solo puede dar una definición general del hecho imponible en función de los efectos y proclamar que aquel es el presupuesto legal de carácter fáctico que explica y justifica el nacimiento de la obligación tributaria, es decir, la producción de ese efecto jurídico y no de otro distinto".

Dado que los efectos analizados por el jurista en este caso, el prof. S. de Bujanda - ante lo que se llama cont. especial son los propios de los tributos, el jurista haría la calificación tributaria - que es lo que ha hecho, tal como hemos anticipado -, dedicándose a continuación a la detección del hecho que sirve o ha sido puesto de causa de tales efectos. Su actuación retroactiva que daría justificación, puesto que esos efectos no pueden explicarse sino desde el mecanismo tributario: una exigencia de cobro, impuesta obligatoriamente no puede explicarse sino desde el lazo tributario, por lo que emplazado en tal esfera habrá que ir en busca de cuál es el hecho, que puede serlo cualquiera - y por lo tanto, según esta concepción, esa ventaja mayor y particular en que creemos consiste su particularidad, tenga o no analogías con los demás hechos imponibles o con aquellos que se presentan con más frecuencia. Por eso, citando a Giannini, el prof. S. de Bujanda subraya una y otra vez, esa condición de simple hecho que frente a la norma tributaria tiene aquellos que esta tipifica o considera como tal:

"...cualquiera que sea el contenido material del presupuesto (de hecho), siempre resultará que este consistirá esencialmente en una situación de hecho"

El que el hecho presupuesto de la cont. especial no tenga ninguna similitud con la relación de hechos ejemplificativa que se detalla en el estudio del hecho imponible efectuado por el referido autor no tiene ninguna trascendencia para su cualificación fáctica y por consiguiente para ser origen y causa de una serie de efectos que no pueden imputarse más que a una "especie de tributo". De hecho, así sucede, ya que los hechos presupuestos estudiados están referidos casi exclusivamente a los propios de los impuestos no solo porque así se acostumbra hablar de "hecho imponible", en lugar de "tributable" que aparecería como más correcto, sino por cuanto en ocasiones se habla expresamente de "impuestos", lo que no reitera más que algo sobre lo que hemos hablado: que el esquema del prof. S. de Bujanda implica cierta generalización al ámbito tributario de los supuestos típicos impositivos.

Si antes con la tasa, la idea de prestación-contraprestación en la que tantos autores han fundado su autonomía era desechada por entender que lo que en ella debe merecer primacía es la calificación por la norma tributaria de una determinada situación como de hecho -presupuesto para la exigencia de determinado tributo, lo mismo podía decirse de la cont.especial: la habitual idea de cambio en que esta se inspira, quedaría abandonada, según este pensamiento, para imaginar en su lugar un tributo como los censos, que impuesto por el poder discrecional y libre del Estado en función de un hecho solo atiene al mismo y no a ninguna idea marginal de cambio de dinero por una ventaja o beneficio particular. Es obvio que de la relación que S.de Bujanaa hace de los supuestos más previsibles, el que presuntivamente pueda señalarse respecto de la cont.especial pueda incluirse en uno de ellos, y más concretamente en el primero de la lista:

"Un acontecimiento material o un fenómeno de consistencia económica, tipificado por las normas tributarias y transformados consistentemente en figuras jurídicas aptas de un tratamiento determinado por el ordenamiento positivo".

Más adelante, vuelve sobre el carácter libre y discrecional de ese poder tributario que tiene "poder" para elevar a un hecho a la categoría jurídica de fuente de la obligación tributaria. Nos vemos de referir nosotros también a ello no solo para completar toda nuestra exposición, que es la del prof. Bujanaa, sino para completar la comprensión de su pensamiento. Porque resulta que de lo expuesto, queda la impresión de que ese poder, por sus características, no tendría ningún criterio ni límite para delinear unos de otros hechos. El que pueda actuar arbitrariamente, significaría que su mero uso, eliminaría tal arbitrariedad?, o lo que es igual: el que el poder tributario pueda normativizar determinados hechos, significa que estos convertirse en normas jurídicas, deben ser forzosamente "justos"? Va a ser ahora cuando estos interrogantes tendrán respuesta, porque el legislador que concretiza el ejercicio del poder tributario, forzosamente tendrá que seguir unos criterios de actuación, como pueden ser la racionalidad, la misma justicia, etc. Creemos que es a través de esas nociones que en el fondo inspiran la actuación del poder tributario, donde podemos encontrar fundamento para la singularización de las cont.especiales. Es verdad que el poder, habiendo actuado, tiene el mismo resultado: una norma que exterioriza su mandato imponiendo a determinado hecho la conceptualización de presupuesto de un tributo, y que por tanto hecha tal calificación, tan tributo es como cualquier otro, como también lo es que será a tal calificación a la que habrá que atenerse para ver si existe o no un tributo. Pero por este camino es evidente que todos los tributos serían iguales cuando su fundamento último -la razón profunda de ellos, o sea la razón de justicia a la que deben venir a satisfacer- debe ser distinto. De ahí que la determinación de las razones que han llevado al legislador a la fijación de una norma previene un

hecho presupuesto de un tributo:

"Los criterios directivos de selección de hechos imposables sin duda inspirados están en consideraciones de tipo jurídico-dado que el derecho tributario no puede desentenderse de un criterio de justicia en el reparto de la carga tributaria-y vincular positivamente al legislador en la medida en que dichos criterios aparezcan recogidos en textos de rango constitucional".

"La aplicación de un criterio directivo de justicia solo puede en la práctica ganar plena efectividad si el criterio de se trate contempla la dimensión económica del fenómeno tributario, caso que la atracción de riqueza en que dicho fenómeno consiste, no podría llevarse a cabo justamente sin un conocimiento previo de sus implicaciones económicas, que se manifiestan tanto en la fase previa de la exacción-presupuestos económicos del tributo-como en la fase posterior a aquella-efectos económicos del tributo".

Los dos párrafos son complementarios, ya que el primero postula razones de justicia material como base última de los tributos, movidas a su vez por otras económicas, al ser los tributos lo que son: pagos exigidos por el Estado sin otro título que su poder, apoyado en última instancia en esas razones de justicia material en el campo económico. La concurrencia de ambas razones de fondo-jurídicas y económicas-es imprescindible para la misma justicia del tributo, lo que habrá de tenerse en cuenta para atisbar su presencia dentro de la cont.especial:

"El hecho imponible existe por que con él se es satisfacción al criterio constitucional de justicia tributaria que vincula jurídicamente al legislador ordinario a la hora de establecer los tributos."

Insistimos en que debemos tener presente la concurrencia de ambos requisitos racionales para probar su presencia dentro de la cont.especial, porque pudiendo haber razones estrictamente jurídicas que impongan su imposición, puede ~~existir~~ existir las económicas, en cuyo caso sería planteable y problemática la naturaleza tributaria que tan tajantemente este autor predica de ellas, ya que solo la justicia puede imponer el cobro de cierta cantidad más no a título tributario. Quizás esto explique el por qué se ha venido poniendo el acento predominantemente sobre uno de los aspectos producidos por tales contribuciones como es el del incremento de valor, procurando orillarse el otro con beneficio especial o involucrándose con aquel en todo caso, recalca así un lado económico frente al que no ofrece resistencia la aplicación de un tributo. El problema se planteará sin embargo al resaltar ese otro aspecto que es tan consustancial o más que aquel/tales contribuciones, como es el de un beneficio especial que no tiene por qué tener una convertibilidad económica. Es entonces cuando la aplicación de algo calificado como tributo puede aparecer como chocante o al menos justificada ni racional ni económicamente (ni por razones de justicia/material ni por razones de economía).

El principal de los criterios de justicia constitucional a que Buchanan se refiere es el de distribución de la carga tributaria, siguiendo el cual las leyes ordinarias virtualizarían el mismo a través de la tipificación de los distintos hechos imposables, cualesquiera sean los tributos. Con tal formulación, desaparecen todas las pretensiones particularizadas de los tributos ya que estos no tienen otro fin ni otra "causa" que recurrir al levantamiento de aquella carga. Es sumamente interesante la crítica que de la causa concebida por Jarach hace este autor, porque en ella hallaremos - sintetizada la postura del mismo en todos los problemas expuestos y a manera de colofón de todo su postura contraria a la autonomía de las cont. especiales:

"...tanto el conjunto de los ingresos tributarios reales (medios o recursos financieros que afluyen de modo coactivo a las arcas públicas) como el núcleo de obligaciones o vínculos jurídicos que permiten al ente público obtener esos ingresos, pueden, en una visión integradora, conceptuarse como aspectos o manifestaciones del fenómeno tributario, es decir, de lo que comúnmente se denomina tributación. Por eso mismo pueden llamarse contribuyentes a cuantos sujetos tributan, es decir, a cuantas personas aportan bajo la forma jurídica del tributo, recursos pecuniarios al ente público. El fundamento o causa remota del fenómeno tributario no es por tanto sino la propia existencia del Estado o del ente público de que se trate, o si se prefiere, en un plano más concreto la existencia de fines que los entes públicos han de cumplir y que con origen a gastos de esa misma naturaleza. La famosa frase de Jéze no puede ser olvidada: "Il y a des dépenses publiques, il faut les couvrir". Acontece sin embargo que el reparto de la carga tributaria... ha de producirse por la normativa jurídica tributaria con sujeción a ciertos criterios de justicia distributiva. La justicia en suma no puede estar ausente en ninguna parcela de la tributación, en ninguna categoría de tributos. Para lograrlo la comunidad políticamente organizada, define los criterios de reparto que juzga más íconos y los incorpora a los textos fundamentales, de rango constitucional, con el fin de vincular así la tarea del legislador ordinario, al que corresponde definir los hechos imposables y señalar los elementos que conducen a la determinación cuantitativa de la cuota del contribuyente... El principio de distribución que... consagran los textos es... el de la capacidad contributiva. De ahí que el concepto de capacidad contributiva no se pueda identificar... con el concepto de causa jurídica del impuesto. La capacidad contributiva es un principio efectivo de reparto de la carga tributaria en su conjunto y no puede jurídicamente confinarse en el sector de los impuestos".

Creemos que se incurre en una petición de principio, en cuanto antes de la anterior formulación y por tanto, antes de que se hable de reparto de la carga tributaria, es preciso la fijación de esta última. Más aún, la determinación de un principio a nivel constitucional como el citado, nada indica e nada puede indicar sobre las formas concretas de su realización, que si, cumplirán con aquel mandato pero de muy diversa manera, precisamente en función de su diversidad. El principio generalmente se formula en los términos más generalizadores, no indicamos nada acerca de las formas concretas y posibles que puede revestir. Al que se exige que todos deberán contribuir al

sostenimiento de las cargas públicas, nos dice ni señala cómo se llevará a cabo, y es aquí en este último donde residirá la misma justicia de aquel principio, de forma que si así no se entiende aquel principio puede quedar simplemente eso: un principio sin mayor trascendencia. Será precisamente a través de las distintas formas de tributos que se vislumbra a través de las cuales ese principio se irá concretando y adquiriendo contenido real. Negarse a reconocer la importancia de estas distintas formas por entender que cualesquiera que sean, con ellas se alcanza la realización de aquel principio general de reparto de la carga tributaria, a quien se califica de "jurídico" por ir recogido en una norma del máximo rango, es menso valorar la importancia de cada tipo de tributo y admitir por tanto la posibilidad de cualquiera de ellos pueda aplicarse a cualquier hecho; según este procedimiento podría llegar a imaginarse que lo que se recauda por impuestos, se recaude por cont. especiales o viceversa, o que lo que se recaude por tasas, se perciba por impuestos, con lo que se colocará el objetivo estatal por encima de la justicia que exige para serlo - y utilizamos la misma argumentación generalizada jurídica inspirada en la simple mención y cita de la palabra justicia - la medición del beneficio/perjuicio de cada uno, y no de una supuesta justicia total aplicable al Estado que se encontraría satisfecha si la presunta carga tributaria total se ha "repartido" sin interesarse por el cómo de la misma.

Es por lo que entendemos que esa razón limitadora de la justicia que el prof. S. de Bujanda parece hacer jugar solo respecto de la norma constitucional debe operar también frente a los tributos en particular, y por consiguiente, amoldarse a las diferentes situaciones que reclaman configuración de distintos hechos presupuestos de cada uno de ellos. Esa razón de justicia debe operar en cada caso y en cada tributo, y no solo frente a un global que por serlo poco más nos dice de cómo se cumple. Es por aquí por donde creemos se puede obtener base para la independencia de las cont. especiales; el legislador constitucional puede dejar al ordinario la búsqueda y determinación de los concretos procedimientos para realizar su general principio de reparto de la carga tributaria, pero no debe ni puede desentenderse de cómo su mandato se ha cumplido, o sea, no debe conformarse con el establecimiento de dicho principio y luego dejar al legislador ordinario que acuda al procedimiento que estime conveniente, sino que debe vigilar que ese principio se cumpla en cada una de las situaciones en que existe la posibilidad de repartir una carga tributaria. Descender de la supuesta carga general, que es inefinida, salvo en su simple enunciación, a cada uno de los supuestos en que que haya repartir un gasto público para ver y mirar cuáles son los medios que en cada uno de tales supuestos se conforme más adecuadamente con los postulados de la verdadera justicia. ¿Justificaría justo el prof. Bujanda, un reparto tributario, a voleo, sin fijarse en la capacidad de cada uno?.

La respuesta nos la es el mismo autor, si bien creemos recurriendo al artificio de considerar que esos sistemas concretos de reparto responden a criterios técnicos, pero no jurídicos, aunque admitiendo su necesidad

"...la capacidad contributiva, es siempre fundamento del hecho imponible, ya que al generar éste una obligación tributaria, ésta carecerá de justificación-no sería justa-si su nacimiento y su cuantía no se produjeran con sujeción al criterio de justicia que la capacidad contributiva encarna, y que por imperativo, constitucional ha de extenderse al fenómeno tributario concebido como unívoco, a toda la tributación; dicho en otros términos, a todas las categorías tributarias". (el subrayado es nuestro)

Ese artificio técnico a que nos hemos referido es que según este autor la atención a las posibles formas de reparto se realiza en "la estructura técnica del presupuesto", que "no hay que confundir con el fundamento". La estructura técnica del presupuesto es el nombre atribuido a lo que otros autores (por ej. Jarach) denominan "causas o criterios de las distintas clases de tributos". La estructura técnica del presupuesto, bajo la cual se codigan los distintos supuestos de hechos imponibles o las distintas clases de presupuestos de las obligaciones tributarias, al calificarse así no es un elemento jurídico ni sirve por tanto para montar sobre ellas supuestas diferenciaciones de tributos. La objeción que podríamos hacer es por qué esa supuesta estructura técnica acepta determinadas formas y solo ellas y no otras, y por qué esas formas han adquirido o revisten la permanencia que les caracteriza. Es mayor lástima que hecha tal calificación, el prof. S. de Bujanda no entre en el examen de la particularidad de tal estructura técnica en relación con las cont. especiales, para lo que se justificaba su anterior conceptualización de las mismas como "modalidades de impuestos". Porque veríamos como juega esa estructura técnica para lograr la justicia del reparto mediante el reconocimiento de la capacidad contributiva:

"...esa distinta estructura (técnica) no penetra hasta el fundamento mismo del hecho; si éste se somete a tributación-conviértese por ello en "imponible"-debe ser siempre-cualquiera que sea su estructura-por una misma razón justificativa, a saber: porque el legislador juzga que quien lo realiza tiene capacidad económica para el pago de la obligación a la que dicho hecho es origen".

La estructura técnica mediante la cual se virtualiza el principio de la capacidad económica, de la capacidad contributiva de cada contribuyente, no desplaza el verdadero fundamento como es la "capacidad contributiva", lo que evidentemente está pensado para los impuestos pero no para las cont. especiales porque así como en aquellos la presencia del hecho presupuesto es índice como ya dijimos de una capacidad económica, en cambio en estas contribuciones, considerado como hecho la ventaja mayor y particular, no puede ser concebido del mismo modo, ya que tal ventaja no puede ser índice de ninguna capacidad económica, y si solo de lo que es: de un beneficio que ella misma suministra.

Mientras que en los hechos, recogidos por la norma legal como presupuesto de los impuestos hay una capacidad económica, y justamente, por ello, es por lo que se elevan a tal rango (recuérdese lo que se ha dicho antes, siguiendo la línea de pensamiento del prof. S. de Bujanda), capacidad que puede ser posesiva o llegar a poseerse si se entra en la posesión del hecho esto no ocurre creemos en la cont. especial, o si se quiere mejor, en la ventaja particular y mayor por la que se devenga, ya que esa ventaja, por sí misma, como hemos dicho no representa ninguna capacidad económica incrementada; tampoco se adquiere sino que se imputa y por tal razón, se cobra la cont. especial. Es una ventaja que se atribuye por el ente público y en razón a la cual este cobra un tributo, llamado cont. especial, produciéndose simultáneamente entre el nacimiento de la ventaja y el pago del tributo (simultaneidad que no requiere ser absoluta sino que basta con ser relativa). Comprenderemos las dificultades que de todo esto se deduce no solo para la total comprensión de la figura en sí como para su conceptualización siempre que nos queramos mover, claro está, en un terreno exclusivamente jurídico, y no de valoraciones técnicas o extrajurídicas en general, pero creemos también necesario insistir machaconamente en la particularidad que la figura representa frente a los demás tributos, si se está de acuerdo en esto último.

Con tal fin hemos seguido el hilo del razonamiento de uno de los más prestigiosos estudiosos del fenómeno tributario desde el ángulo jurídico para ir detectando todos sus pasos, para ver si de ellos podría derivarse alguna quiebra o algún argumento sobre el que montar la existencia de aquello que el mismo autor niega ya casi desde la salida, al configurar las cont. especiales como "modalidades impositivas", curiosamente más que tributarias, cuando por admitir y partir de un concepto genérico de "tributos", no habría tenido inconveniente para hacer o imponer tal precisión. La razón de tal preferencia puede residir en que aún hablamos "tributariamente", lo cierto es que toda su perspectiva, en la forma y en el fondo es impositiva, por lo que quizás existe en él un "prejuicio", en el sentido de juicio premeditado, sobre la sustancial identidad de los tributos con los impuestos, siendo todos aquellos tanto las varias clases de estos últimos como sus distintas manifestaciones, pero como por este unilateralismo no pueden tener encaje ninguna independencia, con lo que forzadamente hay que acudir a la vía asimilativa para cercar cualquier pretensión de autonomía. Si además tenemos en cuenta que aquello que podría ser origen de cierta autonomía, es desechado bajo la tacha técnica-referencia a la estructura técnica, no fungible con el tema del fundamento jurídico, que es muy otro -no hallaremos aquí ninguna escapatoria por donde pudiera salir sostenida la singularidad que representan las cont. especiales y alguna de cuyas notas ha quedado escrita al hilo del mismo discurso, que al final solo nos ofrece la pequeña ancla de que las razones jurídicas no se agotan en el D. Tributario, por haber otras de justicia.

– **Proyectos de revisión de las contribuciones especiales**

Proyectos de revisión de las cont.especiales.

Vamos a examinar aquellos proyectos doctrinales que tienden a una revisión de las cont.especiales en función de la vigente normativa. Revira de Meza, en un trabajo titulado precisamente "Revisión de las contribuciones especiales como cooperación tributaria del sector privado a las obras municipales" (publicado dentro del trabajo colectivo: "Apertación Española al XIII Congreso Interamericano de Municipios", I.E.A.L.I.971), tras hacer una breve crítica de la situación presente de estas contribuciones, para las que "...no existe correspondencia, por lo menos en España, entre las posibilidades intrínsecas de la figura y los resultados reales", señala como puntos fundamentales revisables los siguientes: a) estructurar las cont.especiales con un criterio unitario, eliminando la escasa equidad entre cont.especiales por aumento de valor y las cont.especiales por beneficio especial; b) presunción iuris et de iure, del beneficio derivado de las obras, objetivando "totalmente la imposición, evitando el requisito de probar y estimar la existencia del beneficio", suprimiendo la referencia del beneficio "a personas determinadas" así como superando "el concepto de la imposición "lineal" y de tracto único... para seguir el principio de la imposición "zonal" y de tracto sucesivo"; c) ampliación del número de los obligados, acentuando la presión sobre el sector empresarial e industrial e incluso, sobre el profesional y d) mejora de la aplicación y efectividad de las cont.especiales, extremo que apenas aclara si no deduciendo de los anteriores punto de vista, que acarrea casi una total identidad con los impuestos. Según este autor, el éxito y el porvenir de las cont.especiales está en su aproximación estructural y conceptual a los impuestos, y por tanto, en la conversión de las actuales cont.especiales en verdaderos impuestos. Realmente, la revisión que suscita este autor, creemos, que más que revisión es una supresión pura y simple de las cont.especiales, como lo que su mismo nombre indica. Es una de las clásicas posturas pendulares en las que tan frecuentemente es posible incurrir, ante las mismas dificultades de comprensión conceptual que la figura ofrece. Su razonamiento y propósito revisor puede concretarse en una línea: como las cont.especiales son difíciles, nada mejor que considerarlas como un impuesto más, al que es aplicable todo el mecanismo tributario. Parcialmente, tiene alguna idea que estimamos aceptable, como es la de la "presunción del beneficio" sino en grado "total y absoluto" como precisa, si, lo que es viable, en grado relativo (imputando mediante la técnica de inversión de carga de la prueba, al presunto beneficiario, la carga de que no ha recibido beneficio alguno, y por consiguiente, desmentir la presunción). Si la cont.especial sería un impuesto que necesita "distribuirse" por una serie de años, el problema de su aplicación podría ser tan grave como el que estima hoy concurrente en la regulación de las cont.especiales.

En un trabajo realizado por los asistentes al curso de especialización sobre "Administración Financiera", en el Instituto de Estudios de Administración Local, dirigido por Guijarro Arrizabalaga (publicado en la Revista de Economía y Hacienda Local, nº2/1.971), con el título: "Apartación a un estudio sobre el pasado, presente y futuro de las contribuciones especiales", se comienza haciendo un balance negativo de la legislación actual tanto por su permisividad de distintos supuestos de cont. especiales, como la variada tramitación que para ellos establece, así como por la complejidad y confusión de la reglamentación, propugnando a continuación los siguientes puntos reformables: a) unificación de todas las figuras existentes; b) eliminación de rigideces en la determinación de los tipos "dejando un amplio margen discrecional a las Corporaciones para fijar la cuantía del gravamen"; c) "lograr un automatismo en la aplicación, análogo al existente en otras exacciones" y d) "regular, en su caso, de modo realista, las Asociaciones de Contribuyentes". Aparte de estas medidas, se proponen otras más concretas en relación con determinados puntos de la vigente normativa, como es la innecesidad de una Ordenanza fiscal general para las cont. especiales, dado que es imprescindible el expediente de imposición para cada supuesto, aunque todo esto relacionado con la resolución de problemas actuales en tal normativa, ya que la innecesaria predicaba está en función de la exigencia actual del acuerdo de imposición; si lo que fuera necesario solo fuese un acuerdo de imposición, general para todos los posibles y futuros casos de aplicación de cont. especiales, entonces, tal Ordenanza cumpliría con un papel similar al que tiene disposición análoga de cualquier otra exacción. La propuesta no termina de arrancar dado que por un lado contempla una situación nueva, y por otro, una situación presente y conocida, pero las mezcla de tal modo que no es fácilmente decaucible que es el fin principal perseguido. como tampoco se hace ninguna postulación problemática en orden a la naturaleza de las cont. especiales, aunque en el fondo late la visión tributaria. Las revisiones se mueven en un terreno pequeño, de planteamiento de reformas en el terreno del procedimiento y de la tramitación de las cont. especiales, intentando insuflarles mayor efectividad, pero marginando la posición científica de la figura entre y ante las demás exacciones locales e ingresos públicos estatales. Sus mismos autores declaran expresamente que sus "soluciones... se proponen ... simplificar al máximo la actuación administrativa" por lo que desde tal plano, no resultan gravemente rechazables, aunque dentro de su limitado campo de actuación, es detestable alguna contradicción por cuando no es fácil compaginar el mayor automatismo que propugnan, con esa regulación más realista de las Asociaciones de contribuyentes, vistas más como "intermediarias" para la gestión y ejecución de las obras, que como órgano colaborador de la Administración local; compatibilidad que se fuerza, pues, por la vía de regulación a gusto propio de sus funciones.

R. Massaguer Mir, en su tesis de diplomas de Administración Local bajo el título "Las Contribuciones especiales ante la Ley de Reforma del Régimen Local" (ejemplar a ciclostil; I.E.A.L., Agosto/I.971) da un enfoque revisor más amplio que los anteriores trabajos. Comienza con un juicio sobre la naturaleza de las cont. especiales, y su semejanza con otras figuras hoy muy en boga, como son entre otras "los cánones de urbanización", aunque las diferencia en base a la naturaleza privada de éstas, y públicas, de aquellas. Sostiene después la compatibilidad de las mismas, con las tarifas de los servicios públicos locales (idea también defendida por los participantes en el Seminario de Investigación, celebrado en Barcelona, en I.973, en torno a "la concesión administrativa"). Como reformas propone: a) la determinación de los sujetos pasivos deberá hacerse con el "acuerdo de imputación" "sin perjuicio de las sustituciones o traslaciones de la deuda tributaria que puedan operarse, por causas legales bien determinadas, hasta el momento de la exigibilidad de las cuotas propiamente dichas"; b) admitir, no obstante, lo anterior, supuestos de "responsabilidad subsidiaria", llegando a admitir como sujeto pasivo a las "comunidades de propietarios", tan frecuentes con la misma abundancia del régimen de propiedad horizontal; c) mayor realismo y exhaustividad en la fijación del coste de las obras, instalaciones o servicios públicos; d) sustitución del "criterio lineal" por el "zonal", en la fijación del ámbito espacial beneficiado; e) voluntariedad y representatividad en la constitución de las Asociaciones de contribuyentes. Estas son las principales propuestas revisoras, aparte de otras de menor importancia.

Es de notar que aquí, por omisión, se juega con el mantenimiento en la futura regulación, de la misma particularidad que como figura tienen actualmente las cont. especiales. Apenas, por no decir nada, se habla de sus posibles o reales disparidades frente a los impuestos, y menos de las tasas y demás arbitrios locales (al menos, en las conclusiones de su trabajo que son las que particularmente hemos examinado). La naturaleza pues de las cont. especiales permanece incierta, ya que se da por admitida la que tienen hoy en la L.R.L. Sobre la fijación de la "zona mejorada", considera que con ella se supera "...el criterio de mera colindancia o proximidad..." siendo uno de los pocos autores en que así se expresa en relación con la regulación actual, cuando algunos hablan del "criterio de la fachada", como si ésta no fuera una colindancia real y física con la vía pública. El autor se contradice en su selección de "obligados a las cont. especiales", por cuanto su primera visión restringida, inmediatamente se amplía aunque con distinta formulación, cuyo fondo no aparece muy justificado respecto de la temática anterior. En síntesis, son medidas que tienen a mejorar lo presente, pero con escasas variaciones sustanciales, por lo que implica solo algunos retoques en la legislación vigente.

Bilbao Amézaga, en su tesis también de Diplomado de Administración Local (I.E.A.L. I.969), sobre "Los procesos y documentos en los expedientes de contribuciones especiales" (ejemplar ciclostil) propone unas mejoras en la regulación de estas contribuciones. Por la índole y forma del trabajo, no supera el ámbito de "lex data", de forma que incide solo en la normativa vigente, haciendo una escueta declaración sobre el carácter de "exacción municipal" de las cont. especiales, aunque no parece revelar dudas sobre la naturaleza tributaria, por lo que añade: "...al igual que en las demás (exacciones) en todo el proceso que va desde que el tributo nace hasta que el numerario ingresa en el erario del ente local...". Insiste después, no obstante, en la particular condición de las cont. especiales, dice que "cada C.E. es única y singularizada..", por lo que postula como necesario para cada supuesto de ellas "...un especial y concreto acuerdo de imposición..". Dentro ya de las específicas propuestas de reforma, define una tajante separación entre el acuerdo de imposición y el expediente de imposición de cont. especiales, como "dos expedientes" distintos: el primero, debe contener también "la regulación" de la cont. especial; el segundo, todos los documentos del art. 39 del vigente Reglamento de Haciendas Locales. Decimos que "la regulación" es una especie de Ordenanza para cada supuesto de aplicación. El proyecto de la obra no forma parte, como pudiera creerse, del expediente segundo, o sea, del de imposición de cont. especiales, sino que "previamente a la adopción de la imposición (sic), debe de estar aprobado el proyecto...".

La postura de este autor, como de todos los que expendremos, es en parte antológica, ya que en él como en los restantes, es predominante la visión personal, que puede estar imbuída por algún que otro perjuicio práctico, de modo que la defectuosa comprensión de la normativa vigente, produce un efecto multiplicador, ya que al no haber caído en el error de tal visión defectuosa, lo que resulta es una proposición sino equivocada, al menos confusa. Creemos que la anterior postura no merece más comentarios; el afán clarificador del autor llega hasta inaprovechar lo que en la legislación vigente, se llama "acuerdo de imposición" y "expediente", calificando a aquel de expediente, por cuanto en definitiva como acuerdo es resultado de un expediente, pero causando la equivocación respecto del que por autonomía se considera "el expediente", como es el de imposición de las cont. especiales. Además, saca las consecuencias de tal atribución nominal, de modo que cada expediente tiene su procedimiento, y por tanto, sus "fases", de aprobación, publicación, impugnación, recursos, etc. lo que evidentemente les distanciará temporalmente y retrasará la misma aplicación y efectivización de las contribuciones.

Las más profundas y amplias propuestas de reforma de las cont.espe-
ciales emanan del Seminario que sobre las Haciendas Locales, se organizó
por la cátedra del prof. J. García Añoveros, de la Universidad de Sevilla,
en el verano de 1.971. El seminario se prececió de un cuestionario de pre-
guntas e interrogantes no solo como indica su mismo título, sobre las cont.
especiales, sino en general sobre toda la problemática financiera local, in-
cluyéndose alguna relativa a la suficiencia o no del llamado poder tributa-
rio local. Como tal Seminario, vamos a hacerle objeto de una exposición uni-
taria, sin perjuicio de referirnos posteriormente a algunas opiniones mani-
festadas en forma de "comunicaciones" al mismo, de algunos de sus participa-
tes. Dentro de las calificadas como "conclusiones definitivas", en relación
con las cont.especiales, figuran las siguientes, más destacadas: a) Ordenanza
fiscal reguladora de cont.especiales: mientras una parte del seminario pare-
ce se proclamó enemigo de la misma, por innecesaria, otro estimó suficientes
los documentos de los arts. 29 y 39 del vigente Reglamento de Haciendas Lo-
cales (la posición no queda clara, ya que aparte de la remisión que se hace
al Seminario de Tarragona sobre el tema "Actualización de las Cont.especia-
les", no puede saberse con certeza si las posturas se mantenían en los ex-
tremos de "Ordenanza, si; ordenanza, no", o si más bien, se intentaba criticar
la suficiencia o deficiencia de la normativa vigente en orden a algunos
extremos de la Ordenanza, o del expediente que hace sus veces); b) clases de
tributos: asimismo el Seminario acordó incluir como uno de ellos, a las con-
tribuciones especiales, aunque su contenido tampoco aparece muy claro, como
puede apreciarse por la siguiente reacción:

"El Seminario ha considerado conveniente... adaptar la termi-
nología tributaria local a la utilizada en la L.G.T. y con-
forme a la clasificación establecida en el art. 26 de la mis-
ma, salvo en lo relativo a la dualidad de las cont.especia-
les..." (las cursivas son nuestras).

Lo anterior lo interpretamos así: que la adaptación postulada debe
extenderse a las "cont.especiales", aunque con la supresión de la actual
distinción de cont.especiales, y por tanto, con la configuración de un mode-
lo único de cont.especiales, lo que deducimos del apartado siguiente; c) el
Seminario estima preferible la "unicidad" de las cont.especiales en el ca-
mino del art. 9 de la Ley 48/66, de 23 de julio, "frente a la dualidad de no-
dalidades recogidas en los arts. 45 I, I, de la L.R.L. y 26, b) de la Ley Ge-
neral Tributaria...", lo que aclara la conclusión anterior, ya que la adap-
tación a la ley últimamente citada no debe extenderse a una distinción que
en ella se sigue consagrando, a imitación de la L.R.L. y que no se juzga
beneficiosa, aunque se añada:

"No obstante, un pequeño sector del Seminario opone ciertos
reparos a esta conclusión ante la eficacia práctica, en ba-
tantes casos, de la imposición por aumento de valor, por lo
que propugna, para el caso de prosperar en el futuro, la u-
nicidad del tributo, establecer claramente, aparte de la ob-
ligatoriedad de la imposición, la presunción iuris et de
iure del beneficio..."

Y por último, una referencia a las asociaciones administrativas de contribuyentes, sobre las que el Seminario debió de repartirse en sectores contrapuestos de opinión, ya que ante los partidarios de las mismas, se alzaran sus contrarios al menos, los partidarios de dejarlas reducidas a órganos de control de ejecución de las obras, pero no en la fijación de las cuotas individuales. Luego centro de un texto más descriptivo, y en epígrafes ya no inmediatamente referibles a las contables especiales en particular encontraremos alguna que otra referencia; así bajo la rúbrica "colaboración social" encontraremos algunas afirmaciones que pueden ser particularmente referibles a las contables especiales, por cuanto del mismo se desprende el escaso caso que tuvo la participación de los administrados en la elaboración de las Ordenanzas-entre las que puede incluirse la concerniente a las contables especiales, estimando que para la colaboración es suficiente el vigente período de información pública.

El comentario que podría hacer no haría más que repetir la crítica hecha a otros autores: no hay terreno tan adecuado al juicio personal que el de las contables especiales, hasta el punto de que este Seminario es buena prueba, por sí existiera alguna duda. Apenas existe mayoría, por lo que es obvio que resulta iluso hablar de unanimidad; siempre, en cada cuestión y en cada punto, existirá una opinión o un grupo de ellas, divergente, del resto. Aún con estas salvedades, las propuestas no pueden ser más parcas, lo que es de subrayar teniendo en cuenta tanto el objeto del seminario-que no se justifica por sus conclusiones en este caso, ni tampoco queda liberado de esta crítica por su dedicación a esfuerzo más amplio, como el tipificado por su mismo título-, como la misma fecha de su celebración, posterior a otros seminarios que habían tenido casi idéntico fin. Nos confirma que la problemática de las contables especiales, a todos los niveles, de investigación hasta el momento, de carácter doctrinal, y forzosamente, legislativos, se mueven sobre un terreno conocido, como es el de la normativa, vigente, del que apenas se despegan no sabemos si por desconocimiento de cualquier otra alternativa reguladora o si por falta de audacia para la empresa. El caso es que todas esas investigaciones continúan girando en torno a pequeñas -que a muchos parecen grandes- propuestas de reforma y de revisión de lo que existe, de modo que en el fondo, de este Seminario no se obtienen prácticamente que otras conclusiones que las de algún retoque y algún ajuste doctrinal que tampoco viene al caso, como es la referencia a la L.G.T. ya que justamente en esta conclusión en donde tiene que incluirse la referencia a la salvedad indicada, por cuanto la ley citada se mueve en el mismo ámbito de desconocimiento al proseguir con la clásica distinción de las contables especiales.

Entre las comunicaciones, señalaremos la de M. Alarcón Martín, que tras considerar justificada racional y lógicamente la mencionada distinción, estima que en el fondo, el beneficio especial no deja de ser un aumento de valor, aunque no tan determinado como el que por exclusión, así se llama

ma, aunque en base a la posibilidad legal de aplicación simultánea de ambas formas de imposición, y para evitar tal "duplicidad impositiva", termina postulando al igual que el Seminario, la unidad de cont. especiales. También sostiene una ampliación de las obras que puedan dar lugar al percibo de cont. especiales:

"Determinación lo más extensa posible y siempre ampliable, de las obras y servicios para los que procedan ser implantados obligatoriamente, a fin de que esta determinación impida eludir la obligatoriedad".

Existe, airíamos un verdadero temor al planteamiento claro y sin tapujos, de la naturaleza de unas cont. especiales, que se siguen escudando en su predicación, para hacer renunciable cualquier intento que vaya contra la corriente. Es por eso por lo que aludíamos al planteamiento a rás de tierra conque en Seminarios y en estudios particulares se continúa haciendo sobre una figura cuya revisión no puede propiamente sin que antes se sepa cuál es su verdadera naturaleza. Concorre una aprensión que no se exterioriza pero que creemos late en el fondo de la cuestión, y es que al haber venido calificándose y calificarse así "tributos", las cont. especiales han venido disfrutando del régimen legal aplicable a todos los demás tributos, por lo que ante tal posición privilegiada, los autores temen que si tal naturaleza se discute, repercutirá aún más sobre la misma eficacia de la figura en cuestión, cuando justamente el planteamiento pudiera ser inverso: preguntarse de hasta qué punto la presente concepción estática, rígida e inmovilista de tributo no ha perjudicado a ese funcionamiento de las cont. especiales, porque si tantas son sus peculiaridades, si tan escasamente aplicable es el procedimiento común a los demás tributos, entonces es que la razón de esa escasa eficacia radica en los intentos analógicos siempre, presentes, de un modo sucesivo, de un régimen y procedimientos comunes que resultan contradictorios con esas peculiaridades. Por eso, en toda esta doctrina, en la que no se hace cuestionable la naturaleza tributaria de las cont. especiales y en cambio por el contrario se parte de su admisión indiscutible, se observa una tendencia de acercamiento y aproximación a los impuestos, a veces de un modo imperceptible para los mismos defensores de la presunta autonomía de las cont. especiales, en el plano teórico y práctico, que acabaría no solo con la naturaleza sino con la misma denominación de "cont. especiales". Es tan opresivo, creemos, el corsé legal que la doctrina parece ignorar que ese corsé es debido a que la ley no entró en indagaciones ni en precisiones de comprobar lo que realmente regulaba, sino que se conformó con la postura cómoda de llevarse por la accidental e incluirlo en los tributos, creyendo que con tal asignación genérica, al mismo tiempo que la remisión genérica al régimen común tributario, resolvía para tal caso, todos los demás problemas. Que no fue así, nos lo está probando todas estas propuestas de reforma, que son realmente, de simples retoques.

– Competencia orgánica en la imposición de contribuciones especiales

Competencia orgánica en la imposición de cont.especiales.

Bajo este título nos proponemos examinar más en el plano teórico y de lege ferenda que en el de la lex lata, qué órgano es el que puede imponer estas cont.especiales. Aunque la palabra "órgano" aquí la hacemos en cierto modo, similar a la de "ente", con lo que el título queda convertido en este otro: qué entes pueden imponer cont.especiales.

En España, como puede verse en el capítulo dedicado al estudio de la evolución histórica legislativa de la normativa reguladora de las cont.especiales, la respuesta en principio aparece clara: desde el primer proyecto de Canalejas de 1.911 hasta nuestros días, la referencia solo se hacía a las Corporaciones locales, por lo que esta reiterada práctica legislativa casi ha identificado ambos términos: cont.especiales con Corporaciones locales. Tal identificación tiene o ha tenido importantes consecuencias, por cuanto ha reducido a tales exacciones al ámbito local, siendo las únicas que pueden atribuirse en exclusiva a las Corporaciones Locales, con lo que éstas tendrían una exacción fiscal libre de todo intento asercionista por parte del Estado. Por este lado, insistimos, la figura de las cont.especiales es digna de mejor estudio y de mayor defensa, ya que de toda la lista de medios fiscales de que están provistas dichas entidades, las cont.especiales se han convertido en el único de ellas de ámbito exclusivamente municipal, con lo que las Corporaciones municipales, o mejor dicho, locales, saben que pueden disponer y disponen de un medio sobre el que no ejercerá presión ni influencia alguna el poder central. En principio, las cont.especiales aparecen como la manifestación fiscal ideal para dichas Corporaciones al poder ser de uso exclusivo por las mismas. El problema está en si tal asignación exclusiva no tenga otra causa distinta a la magnánima de un poder central que hasta ahora se ha revelado como extraordinariamente sensible al apoderamiento de todas las fuentes posibles de riqueza de las que obtener alguna parte por el procedimiento impositivo. Por qué el Estado se ha conformado con esa asignación exclusiva a los entes locales, de las cont.especiales y por qué no ha hecho uso de tales contribuciones, cuando tan ávido se ha caracterizado de todas las fuentes de ingresos? Una de las posibles respuestas puede estar en la misma dificultad de aplicación de las cont.especiales, hasta el punto que si de algo se puede calificar a tal tipo de exacción, es de tal dificultad. Las cont.especiales son las únicas exacciones que exigen en cada caso de aplicación los mismos requisitos y trámites como si se crearan ex novo. O sea, es como si cada vez que se aplican, nacieran por vez primera. Si se tiene en cuenta que toda exacción está afectada por unas limitaciones, así como por cierta reserva, la consecuencia es que si la creación de toda exacción, arbitrio o impuesto, por vez primera, encierra grandes dificultades, tales dificultades entran en un proceso multiplicador ya que es la repetición de todas ellas, en cada supuesto que surja de su posible aplicación.

La razón de por qué el Estado, en España, se ha desinteresado de la exigencia de las cont. especiales puede residir en esta causa práctica: en la extraordinaria dificultad aplicativa de una exacción, que prácticamente, se atribuye a unas Corporaciones que como las locales muchas veces carecen de los conocimientos, del personal y de la agilidad propia para la recaudación de una exacción que reclama la presencia de todos estos elementos en alto grado. Se cumple así uno de los postulados citados por algún hacendista que apoyado en la habitual y tradicional actitud egoísta del poder central, considera que este solo cede y deja a las Corporaciones Locales, aquellas exacciones complejas y que a él no le presentan atractivos; exacciones de excesivos y complicados trámites y de un procedimiento harto costallista.

Tampoco hay que olvidar que al hablar así, se está tácitamente relacionando el coste de recaudación con la recaudación; en el coste entra como factor importante, la existencia de un largo y complejo procedimiento con difíciles etapas de observancia de la legalidad o al menos de que el procedimiento quede a salvo de reclamaciones por cuanto en sí mismo, y con la mejor voluntad de la respectiva Corporación local perceptora, siempre en él se encontrarán bases para establecer reclamaciones impugnatorias, y por tanto, con el natural riesgo de incurrir en la nulidad o en todo caso, subsanación retroactiva de los defectos señalados, dilatórase así el mismo proceso de recaudación. Con lo que si el procedimiento es difícil y costoso, y la cantidad a recaudar no siempre y en todas las cases cubre lo totalizado del gasto a financiar, el resultado será la práctica del abandono de la exacción por parte de las Entidades beneficiarias, siendo preciso, como ha ocurrido en los últimos años, que el poder central vigilara una vez más a las Corporaciones locales, para que no dejen de cobrar lo que el mismo les ha atribuido por ley, como uno de sus posibles ingresos, imponiéndoles la obligación de recaudarlas por lo que esta obligatoriedad para su cobro que actúa sobre las Corporaciones locales, viene a ser un factor más que agrava el coste de recaudación mencionado. De ahí que en todas las propuestas de reforma o de revisión de esa exacción se alude a una sustancial modificación de los trámites vigentes si se la quiere hacer ágil y conforme con las necesidades de las entidades recaudadoras: "...mejor que completar la figura de las contribuciones especiales sería actuar de toda su personalidad a estas últimas que pueden convertirse en una de las principales fuentes de ingreso si bien por su laboriosa elaboración se les suele dar de lado, aún cuando su exacción es obligatoria" (Actualidad Económica, 1.973).

Ahora bien, que prácticamente las cont. especiales se haya identificado con una exacción típicamente local no significa que tenga tal asignación en exclusiva por ley; una cosa es que a través del tiempo se haya producido una práctica en exclusiva de tal exacción por las Corporaciones locales y otra muy distinta, el que la ley les hubiera asignado tal exclusividad. El ordenamiento legislativo en este sentido no ha sido muy claro, por

cuanto al referirse en la regulación de las Haciendas Locales a una exacción de tal naturaleza no significaba automáticamente que la misma tuviera un contenido puramente local y decidiera ser de ámbito estrictamente local. Si por un lado se hacía tal habilitación, por el otro, por el relativo al Estado, no encontramos salvo el paréntesis del proyecto Alba, ninguna referencia a unas cont. especiales de ámbito superior al local, o sea, no hallamos ninguna mención de tales contribuciones como recursos e ingresos fiscales normales y habituales del Estado, encontrándonos por tanto con una situación en donde la mención expresa se ha identificado por algunos con una atribución en exclusiva y la falta de mención como una confirmación de aquella, cuando realmente el que las Corporaciones locales quedaren facultadas para la percepción y recaudación denominadas "cont. especiales" nada decía para que el Estado fuera asimismo competente para idéntico fin. Con esto no queremos hacer desaparecer la emisión de las cont. especiales como posibles y potenciales ingresos del Estado, ya que creemos que tal omisión es enormemente significativa: el que el Estado no haya necesitado acudir a dicha mención cuando tan ansioso se ha revelado en relación de cualesquiera otros ingresos fiscales inventariables y clasificables deben de tener algún sentido que puede ser aquel consistente en afirmar lo siguiente: el Estado no dio el paso siguiente que pide la aclaración de la situación enjuiciada, conformándose en quedarse en una zona preliminar y en penumbra en donde si bien no había una atribución exclusiva de la citada exacción a favor de las entidades locales existía en potencia una atribución de facto, aunque guardándose la posibilidad de recurrir a ella en cualquier momento, precisamente por falta de tal atribución ex lege en exclusiva.

Este cuadro que correspondía a la legislación vigente hasta la Ley General Tributaria, recibe con esta ley una sustancial modificación, ya que en la clasificación de tributos que la misma hace en su art. 26, enumera como una de ellas a las cont. especiales; como que ley tiene por finalidad preeminente el ordenamiento estatal, la clasificación se refiere a los ingresos estatales, por lo que las cont. especiales puede ser uno de tales ingresos. Justamente aquí es donde creemos que reside la singularidad de la ley, que no tiene ningún matiz innovador en relación con el tema que estamos estudiando, y si solo clarificador. Con la Ley General Tributaria desaparece el anterior mutismo de las fuentes legales estatales en orden a si las contribuciones estatales podían ser o no, ingresos estatales. Con tal ley, el anterior mutismo quedaba interpretado auténticamente por el mismo legislador estatal en la dirección ya señalada: que las cont. especiales son un ingreso estatal o pueden serlo si así lo quiere el Estado. Con lo que simultáneamente se está confirmando la concepción centralista de nuestro régimen local, del que las Haciendas son solo una vertiente parcial: si el régimen de gobierno es centralizador, también tendrán que serlo todas sus manifestaciones particulares, entre las que asimismo, la vertiente financiera. No es de

extrañar pues que una ley como la citada que intentaba ser fundamental en el orden jurídico tributario y por consiguiente, inventario de los recursos estatales, incluyere como uno de ellos a las cont. especiales. No se producía por ello ninguna absorción de competencia o recurso que hasta entonces fuera exclusivamente local, sino solo y en cierta medida una especie de avocación legal expresa, de algo que tácita y prácticamente se había venido dejando en manos de las entidades locales. La ley no hacía más que iniciar un movimiento que se repetirá con la próxima ley, sustancial en el orden tributario como es la de Reforma del Sistema Tributario de, II de julio de 1.964, que esta si que absorbe un arbitrio como era de los aumentos de valor, hasta aquella fecha atribuido exclusivamente a los Municipios. En cualquier caso, la Ley General Tributaria iniciaba un camino nuevo, por cuanto la mención expresa de las cont. especiales como ingreso estatal, dejaba en manos del Estado la iniciativa de su aplicación. Si hasta la fecha de su promulgación podían haber acausado en orden a si tales cont. especiales eran o no de la competencia estatal, a partir de allí quedaba claro que eran de tal competencia, por lo que se posibilitaba más que nunca a que el Estado entrase en su aplicación y recaudación. Como entre 1.973 y nuestros días, ha transcurrido un período de tiempo relativamente amplio, podríamos hacer una revisión de tal posible aplicación, revisión sumamente fácil caso que ha sido totalmente negativa, o lo que es lo mismo, el Estado no ha hecho uso de la facultad o potestad tributaria que se le reconoce expresamente para cobrar cont. especiales, sino que ha dejado el precepto con el mismo contenido que se le dio en 1.973: sea, un ingreso que aparece enumerado como "estatal" y como "tributario", pero cuyo contenido en tal plano se nos aparece en blanco. ¿Cómo podrían ser o serían las contribuciones especiales estatales? ¿qué diferencias podrían exteriorizar frente a sus homónimas locales? ¿qué influencias podrían ejercer sobre estas? Estas y otras preguntas, podrían hacerse en orden a una norma que por no haber tenido desarrollo complementario alguno se ha quedado en un puro esqueleto que admite en su alardear el planteamiento de todo tipo de hipótesis y preguntas.

Mucho nos tememos que tal falta de desarrollo sea atribuible a las mismas dificultades señaladas en el plano local. El que el legislador aún actuando sobre la normativa local, haya sido tan incapaz de introducir reformas sustanciales en el ordenamiento tradicional de las cont. especiales puede servir de precedente explicativo del fracaso del art. 26 de la Ley General Tributaria: si el mismo autor de la norma, el mismo en ambos casos, ha sido incapaz de la menor revisión estructural de una figura tributaria que como la de las cont. especiales ha permanecido anclada en las mismas formas de sus primeras manifestaciones, a pesar de su vejez, es lógico que no demuestre con exceso su capacidad para regular unas cont. especiales que en su nivel estatal serían las primeras en toda la historia de nuestras Haciendas, estatal y local.

Esta situación legislativa, puramente programática, al carecer del necesario desarrollo complementario, coincide en el fondo con la situación anterior, en que las únicas manifestaciones habituales por ahora de las contribuciones especiales son las que se han ido aplicando por las Corporaciones especiales, por lo que de lege ferenda, tal brevedad y parquedad normativa estatal, la hace coincidente con una situación en que tan simple previsión normativa no existiere; con esto queremos decir que la situación se está planteando en los mismos términos, pues para el caso es sustancialmente idéntica que otros entes además de las Corporaciones locales pueden ser entes titulares activos de las cont. especiales en el plano teórico que en un legislativo en donde si bien se establece la posibilidad entre esos otros entes al Estado, no hay ninguna norma indicativa de por dónde irían las posibles y potenciales cont. especiales recaudadas por este último. La pregunta en ambos casos es la misma: ¿caben otros entes, aparte y además de los locales, perceptores de las cont. especiales? Insistimos en que la pregunta no es tanto de saber si existe o no una atribución legal, sino ir más allá de tal atribución y comprobar hasta qué punto coincide con la realidad de los hechos, puesto que ¿qué sirve una atribución legal que se quede congelada en los puros límites de la norma? Habrá que atender a las propias características de la exacción para ver hasta qué extremo es identificable con un determinado nivel territorial de administración, de forma que supere el mismo no hay razones para su éxito.

La respuesta no es fácil, mucho más si tenemos en cuenta las recientes manifestaciones de la doctrina iberoamericana sobre las cont. especiales, así como las de la doctrina en general, que se mueve en un terreno sumamente equívoco sobre la naturaleza de estas contribuciones. Todo dependerá de lo que se incluya en las mismas, para poder dar una respuesta a la anterior pregunta; si las cuotas abonables en concepto de Seguridad Social se califican, como hace algún autor sudamericano, como cont. especiales, al igual que los peajes por circulación en autopistas, la respuesta será distinta a si tales cuotas y peajes no merecen tal conceptualización. En una palabra, el ámbito de las cont. especiales condiciona el ámbito de la titularidad, o si se quiere, el tipo o clase de obras financieras con cont. especiales determina el nivel territorial de las cont. especiales. Obras públicas que superan en sí mismas con facilidad el ámbito local y que reclaman zonas geográficas de actuación de superior alcance, exigirían cont. especiales con ámbito territorial mayor que el puramente local. Pero para que así suceda, es preciso antes calificar a tales obras como devengadoras de cont. especiales. Así llegamos a una constatación: el que determinadas obras públicas se financien con unos y otros recursos no parece depender de la naturaleza de la obra en sí, sino solamente de la previsión legal de su financiación, de modo que recurrirán a uno u otro procedimiento según cuál haya sido la estipulación legal.

Más si examinamos la obra pública, veremos que en sí misma no presenta ninguna cualidad para preeterminar su sistema de financiación, y por tanto, para fijar por sí misma si devengará cont. especiales. ¿Por qué una carretera construida por fondos públicos del Estado, no devenga cont. especiales, mientras que si las produce la construcción de una calle por un Ayuntamiento? Sustancialmente tan idéntica es la construcción de una carretera como la construcción y apertura de una calle; por qué no obstante en un caso surgen las cont. especiales y en el otro, no? Es entonces cuando la respuesta, con la pregunta, se desplazan algo más allá: para que se den los presupuestos de hecho de las cont. especiales es necesario que las obras produzcan aumentos de valor o beneficios especiales. Llevando tales presupuestos de hecho a la esfera de las obras públicas, habría que averiguar en cada caso si tales presupuestos concurren, con independencia del ente público realizador de la obra, y por tanto, sin prejuzgar éste, en puridad de métodos. En principio y planteado así el problema, habría que contestar afirmativamente diciéndonos que tan posible situación de devenga de cont. especiales es la construcción de una carretera como la apertura de una calle. ¿Por qué sin embargo las cont. especiales solo se han presentado en el último supuesto? Para responder con mayores datos de juicio, es bueno que desarrollemos el ejemplo expuesto: la construcción de una carretera es evidente que aumenta el valor de los terrenos por los que cruza así como ocasiona una serie de beneficios especiales, facilita los accesos y las comunicaciones con los centros de población más próximos, facilita los transportes, las hace más rentables, mejora lo que los economistas clásicos como Pavia Ricardo, llaman "renta de situación". Estos y otros beneficios inventariables, que son en el fondo idénticos con los presupuestos de hecho citados no originan ninguna cont. especial cuando la carretera es construida por el Estado. En cambio, si se trata de la apertura de una calle, ejecutada por un Ayuntamiento, tal devenga de cont. especiales se produce.

La situación es tan paradójica que automáticamente se tiende a esquivarla intentando averiguar alguna otra causa que justifique tal diferencia de efectos. Creemos que es a partir de este momento cuando se suscita el auténtico problema, ya que es partir de aquí cuando se impone la visión local a sus consecuencias, visión local que llega a considerarse a unos determinados beneficiarios en particular, por encima del común de los vecinos, que son los que deben de pagar las cont. especiales. Creemos que muy pocas veces se ha fijado la atención en este rasgo: las cont. especiales son pagadas por unos cuantos vecinos, que por tal condición, además de ser propietarios, se aprovechan tanto de las ventajas de la colectividad local, como de las singulares derivadas de la respectiva obra o instalación. Pero la condición de vecinos implica una relación con el ente municipal: sé es vecino de un determinado y solo de él, Municipio. De parte de una previa y anterior situación de equilibrio entre todos los vecinos, que la construcción de una obra viene a romper

ya como efecto de ella, unos determinados vecinos son mejorados en comparación con otros. De ahí que si se produjera una hipotética obra municipal de mejora general—por ejemplo, la pavimentación simultánea de todas las calles de una ciudad—no hubiera en principio base de exigencia de cont.especiales ya que el beneficio especial dejaría de ser especial, al ser general, como también dejaría de ser en cierta medida beneficio. Precisamente la cont.especial viene a restaurar en cierta medida el equilibrio que pide la situación general de subordinación en que se encuentran los administrados frente a la autoridad municipal. Todos tienen derecho a todas las posibles mejoras que en el Municipio puedan hacerse; si por la escasez de recursos o por la misma definición de estas caracterizaciones por su escasez el Municipio necesita planificar sus obras, realizando unas antes que otras—distancia temporal que es muy relativa, ya que puede ser de años, o de días, o incluso indefinida, como nos lo manifiestan todas nuestras ciudades en las que coexisten magníficos barrios residenciales con distritos suburbanos carentes de los más imprescindibles servicios—, por lo que unos vecinos obtienen antes mejoras que otros, que acaso no llegan a obtenerlas jamás. Hay por la misma fuerza de los hechos y de la existencia de recursos una ruptura del equilibrio de bienestar que justifica el cobro de unas cantidades que en concepto de cont.especiales vengán a compensar tales mejoras, directamente, e indirectamente el coste de las mismas.

Pero aún hay más: la relación se produce entre un ente público y un vecino, a través de sus bienes inmobiliarios (en forma de dominio público en el primero, y de propiedad privada en el segundo, pero propiedad colindante). Es aquí cuando se produce una relación que no es exclusivamente de vecindad de los propietarios, porque aún tipificamos modernamente el dominio público como "propiedad" es algo más que una simple propiedad: si el ente local realiza obras en el dominio público, tales obras repercutirán favorablemente sobre las propiedades colindantes—sin que con esto queramos decir que la situación favorable sea para todos los propietarios por igual o al menos en su mínimo, caso que pueden originarse situaciones de clara desventaja y por tanto perjudiciales respecto a la situación anterior a la realización de la obra—. Por aquí es donde repercute la que hemos calificado en el párrafo anterior de ruptura de la situación de equilibrio de bienestar o mejora general, ya que el colindante no tiene derecho alguno a la mejora—que siempre es particular—de su posición, aunque también tiene derecho a que tal situación no se deteriore ni se perjudique. Si esto es así, resultará que en todos aquellos casos en que se produce una mejora por ejecución de una obra determinada, el particular propietario colindante deberá compensar su mayor beneficio, ya que toda ventaja que se traiga del dominio público—vía a través de la cual obtiene la mejora que la obra ejecutada le supone—en cuanto implica una diferenciación de trato frente a los demás, necesita compensarse con el pago de la cont.especial (y si no, se de un derecho o de un canon).

Es por tal motivo por lo que entendemos que la cont.especial no puede explicarse únicamente por la vía de la potestad tributaria, ya que esta potestad no puede ejercerse únicamente sobre determinados vecinos, frente a otros, ya que esto va contra la propia esencia de dicha potestad, punto sobre lo que hablamos más abundantemente en otras partes del presente trabajo, pero que adquiere ahora cierta consagración.

En cambio, al tratarse de una carretera, si bien hay colineantes no se dan los supuestos que hemos configurado anteriormente: puede tratarse de una nueva carretera, de nueva trazada, que solo existe en el proyecto, pero para cuya ejecución es imprescindible la previa compra de los terrenos suficientes, por lo que no puede hablarse de dominio público existente; si se trata de determinadas carreteras, las mismas están sujetas a cierto régimen jurídico con tantas cartapisas a los colineantes que realmente a los mismos no supone ventaja alguna; basta imaginarse una autopista, con su zona de servidumbre y la zona de limitaciones de edificación que reiteradamente el T.S. viene proclamando como indemnizable(S.) con lo que la realización de una autopista más implica limitaciones que beneficios a los colineantes-muchos más si como es habitual, la circulación por las mismas implica el pago de un peaje, por lo que el tránsito no es libre-. Incluso cualquier carretera implica unas limitaciones que compensan las posibles ventajas que de la misma pudiera obtenerse: de construcción, de guardar ciertas distancias, determinadas servidumbres, etc; pero es que además la carretera tiene una finalidad totalmente distinta a la de beneficiar a los colineantes, por cuanto lo que con ella se persigue es favorecer la circulación y la comunicación. Con esto no afirmamos que con las mejoras locales lo que se intenta es beneficiar a determinados propietarios, ya que entonces estaríamos ante un claro caso de desviación de poder al aplicar medios públicos en beneficios de unos determinados propietarios singulares, pero si lo es que aunque tal fin no es directo si lo es indirecto ya que la forzosa localización de las obras a realizar o realizadas presupone que las mismas benefician a los que van a ser sus usuarios de ellas, o sea, a los vecinos propietarios colineantes de las mismas. Es evidente que si se instala determinado alumbrado, toda la ciudad se mejorará, pero más lo es señalar que serán los vecinos de la misma los que más se mejoren; desconocer esto, es ignorar la realidad y sobre todo, es retener pasar por alto beneficios reales, sean o no valorables en términos pecuniarios. Ya veremos que esta puede tener ciertas consecuencias en el plano de la iniciativa para la realización de determinadas obras o para la simple de llevarlas a cabo en determinados lugares.

Por la vía de los usos podrían establecerse algunas otras diferencias: mientras que en las mejoras locales son las personas, los sujetos individuales los que experimentan las mismas y las disfrutan, no ocurre lo mismo en las relaciones de vecindad entre vecinos o entre un bien de dominio pú-

blico y un predio o finca rústica, que es la situación más generalizada en el caso estudiado de construcción de una carretera. Aquí es evidente que las posibles mejoras repercuten exclusivamente en favor de la finca, aunque de ellas se aproveche el propietario o arrendatario.

Habría incluso otra razón en pro del nivel local de las cont. especiales y es la de que consideradas como expresiones de la potestad tributaria, son paralelamente derogaciones de su generalidad, ya que mediante ellas se hace pagar en concepto de tributo a unas determinadas personas, a diferencia de la situación más general en donde son todos los que están sujetos a la misma. Aunque en el fondo se presenta como una derogación de esta última, tal derogación es más admisible, cuanto menor sea el ámbito de ejercicio y aplicación de la citada potestad, por lo que se presentaría inadmisible en el supuesto estatal, ya que entonces serían unos pocos los que pagarían obras beneficiosas para la nación. Por último, la necesidad de un punto de referencia o comparativo frente al que jueguen las dos ideas matrices de las cont. especiales como son el aumento de valor y el beneficio especial, harían sumamente dificultosa la aplicación de tales contribuciones con un ámbito mayor, por cuanto la fijación de tales ideas-aumento de valor y beneficio especial-exigen inexcusablemente la relación con un determinado núcleo de población que es por donde se llega a la localización territorial de las cont. especiales. Pagaría resolverse el inconveniente por el procedimiento de la comparación con el término o localidades más próximas al sitio de emplazamiento de las obras, pero en tal supuesto, el aumento de valor sería realmente "local" y no nacional, aunque la obra y el ingreso por ella entregado tendrían tal conciencia.

Es por esto por lo que creemos pueden alcanzarse las siguientes afirmaciones: las cont. especiales reclaman obras localizadas, en núcleos urbanos, con mayor o menor densidad demográfica, pero en todo caso, demográficos, en donde las ventajas o mejoras repercutan en grado más o menos inmediato sobre los mismos vecinos aunque los edificios actúen de intermediarios. No se produce ninguna ampliación de los derechos de que estos disfrutaban, ya que el derecho de tránsito o circulación, como el derecho de acceso que cada vecino tiene a su domicilio no se amplía con nuevas facultades, aunque sí se permite su mejor ejercicio; afirmamos que se crean unas condiciones más favorables para su ejercicio (no es lo mismo circular por una calle sin pavimentar que por una calle perfectamente adoquinada, y buena prueba la tenemos con esos acontecimientos inscritos en la crónica de sucesos de cualquier gran ciudad en donde determinados vecinos prohíben el acceso de sus hijos a determinadas escuelas públicas, por no hallarse éstas en terrenos de fáciles y seguros accesos; no es lo mismo pescar buen alumbrado que carecer de él, aunque ninguno de ellos impida el libre tránsito por la respectiva calle, lo que habría que comprobar en cuanto un mejor alumbrado habili-

ta de hecho a un mayor ejercicio de la libertad de circulación). El que los particulares carezcan de la correspondiente titularidad jurídica para reclamar y exigir tales mejoras, no quiere decir, que una vez producidas estas, ellos no participen en su disfrute, a causa tanto de su condición de vecinos como sobre todo, por la de colinchantes con las obras o mejoras realizadas. Trasladando la misma consideración a un ámbito mayor -al de una carretera- puede apreciarse que en él la libertad de tránsito tiene un sentido y un contenido muy distintos al caso anterior, que es una de las causas configuradoras del peaje, pues así como la percepción de éste haría ridícula la mencionada libertad dentro de las ciudades, imposibilitando de hecho la misma, ningún problema se ha puesto para que se perciba en aquellas vías que tengan la consideración de "autopistas". Para todos aquellos que estiman que las relaciones de vecindad en que se manifiesta la pura colinancia física de fincas o edificios urbanos con bienes de dominio público no encierran ningún derecho a favor de los propietarios colinchantes, no hallarían ninguna solución al dilema planteado: ¿por qué en las autopistas hay un derecho a cobrar por la circulación en ellas de un canon o peaje, y por qué tal canon no se percibe en las vías urbanas?. De hecho el uso del dominio público, sea calle o cualquier otro, origina el cobro de un canon o tasa; el que en la actualidad no se percibe no significa que no llegue algún día en que comience a percibirse, lo mismo que las autopistas de peaje eran desconocidas hasta fechas recientes y tienen el porvenir asegurado, pudiendo alcanzar alguna fecha en que todas las carreteras dejen de pagar para poder circular por ellas, por lo que por lo mismo que nos vamos adaptando al régimen de autopistas, podríamos llegar a adaptarnos al régimen de pago de una cantidad por el uso del dominio público simbolizada en la vía urbana, por muy monstruoso que actualmente esto nos pueda parecer. El que situaciones repetidas a lo largo del tiempo hayan justificado determinadas posiciones doctrinales no significa que puedan darse otras de signo contrario que exigirán la revisión de todo nuestro esquema mental; las categorías jurídicas están al servicio de los hechos, lo mismo que sus clasificaciones y el que hasta ahora se hayan distinguido determinadas clases de usos del dominio público, no quiere decir nada en contra para que se vayan creando otras en su alrecesar, pudiendo ser una de ellas aquella que viene representada por un uso que como el de los vecinos de una calle, una plaza o un jardín, es más intenso y repetido que el de los demás vecinos de las restantes calles, plazas y jardines. Además es un uso imprescindible, ya que la misma condición de solar edificable y del edificio que sobre él se levante, se deriva de su colinancia con una calle pública. La cont. especial viene a ser un precedente de ese pago, que acumula tanto el uso como la mejora; se concentra en ella lo que podría dividirse en otra serie de conceptos.

Es cierto que puedan darse preferencias contrarias, solo a nivel individual, como la de aquellos vecinos que intentan mantener por todos los medios en malas condiciones las calles de su barrio con objeto de mantener en él la misma escasa circulación que han venido teniendo, puesto que así solo son ellas las que usan sus calles y por tanto evitan la intromisión de los que de ellas podrían aprovecharse de hallarse mejor asfaltadas o en mejores condiciones de circulación, pero tales preferencias responden a un círculo puramente egoísta, sin trascendencia social alguna y en consecuencia la efectiva situación se mantiene más por defensa de los derechos de las posibles intromisiones de extraños que por el mismo beneficio que la situación descrita pueda representar para los que de ella disfrutan. La conclusión es que desde la perspectiva general en que debe moverse la actuación municipal, la reforma de tal situación es aconsejable, por lo que aunque pudiera decirse que como efecto de ella los vecinos se vean mejorados aún a su pesar (malgré lui), la misma repercute en las mayores facilidades para el ejercicio de sus derechos, o de su simple status de colono con una vía pública.

Todo esto es lo que creemos está latiendo tras el cobro y pago de las cont. especiales, lo que no se presenta más que en los niveles locales, o de territorio limitado. Cualquier ámbito superior es efectivo y en cierto modo, imposibilita para que se presenten las circunstancias reseñadas; por eso, la retrospectiva histórica en nuestro país nos presenta unas cont. especiales de superior ámbito, como el provincial, en donde las cont. especiales dejan de ser tales para colocarse como unas cuotas de participación de los Municipios afectados por las obras provinciales que les cobren, repercutibles sobre los vecinos. Hay una imposibilidad si no conceptual ya que conceptual y teóricamente nada hay imposible y todo es imaginable si al menos y fundamentalmente práctica de concebir y montar cont. especiales de distinto ámbito al municipal; si se llegaran a estipular, seguramente la estructura de la figura en cuestión debería sufrir radicales alteraciones que harían problemática su supuesta identidad, o sea, si estaríamos ante las cont. especiales tal como han venido manifestándose o ante una nueva figura sin contacto ni parentesco alguno con el "pasado".

Es en el ámbito municipal donde creemos que las cont. especiales tienen su horizonte más adecuado e idóneo. A la posible objeción de que por esta vía, solo se realizarían obras en aquellos emplazamientos urbanos con elevados standards de vida y altos niveles de renta, se podría contestar que dicha objeción podría ser válida en épocas anteriores, pero no en el futuro, ya que en aquellas, la existencia de escasos recursos en determinadas zonas urbanas, justificaba el recurso al impuesto para financiar las obras necesarias en las mismas; la elevación del nivel de vida, desde un plano general, facilita un mayor recurso a las cont. especiales y una disminución paralela por tanto del auxilio impositivo, sin que esto signifique la desaparición de este último.

Aquí es donde podemos encontrar cierta explicación a la creciente imposición obligatoria de las cont. especiales, no que no se apoya exclusivamente en una mayor capacitación de las Corporaciones Locales, para su gestión y tramitación, ni en una vigilancia para que cumplan con las previsiones legales, sino también en su fomento, a una mejora de las condiciones económicas generales que permiten establecer al legislador un mandato que sería inconcebibles hacen unos años. Es por lo que puede confiarse tanto en el futuro de las cont. especiales a nivel local como en una mayor generalización de las mismas. Por este lado es por el que se reafirma el aspecto tributario que es en virtud de una mejora de la capacidad económica, a nivel general y a nivel individual, las que autorizan al legislador imponga con mayor fuerza de obligar el cobro de una exacción que como las cont. especiales no dejan de tomar en consideración tal capacidad, al igual que las demás tributos.

La mayor parte de los autores estudiosos del tema terminan por inclinarse por el nivel local; así Valdés Costa que escribe lo siguiente:

"...(se) registra un aumento paulatino del instituto de las grandes obras públicas de carácter nacional y puede señalarse que su uso (el de las cont. especiales) ha quedado también restringido en materia municipal. La doctrina había señalado ya la lógica de la evolución, pues las contribuciones de mejora tienen un campo de aplicación racional en los casos de obras por beneficios a sectores reducidos de la colectividad; cuando los planes son generales como lo son por lo común en la actualidad, la aplicación de este instituto constituye una complicación innecesaria pues se producen una serie de interferencias y compensaciones que pueden solucionarse mediante la aplicación de un impuesto...."

El mismo autor reconoce que aunque la figura en sí de las cont. especiales, por él denominadas cont. de mejora, no ha experimentado esas modificaciones necesarias conforme con los tiempos (modificaciones que al no haberse producido, es lo que creemos hace exclamar a la mayoría de los autores que las cont. de mejora o especiales resultan un instituto, figura o tributo del pasado, ya que el pasado viene en la misma situación en que está como si los tiempos sobre él no actuaran, cuando están actuando sobre todas las demás figuras), tiene un gran papel que cumplir, precisamente a ese nivel local o municipal que nosotros postulamos, y así aludimos a Viti di Marco, señala:

"...ofrecen la posibilidad de vigilar más intensamente el aprovechamiento de los servicios públicos hecho por los diferentes grupos y en las diferentes comarcas".

Estas citas tienen interés (insertas en el "Curso de D^o Tributario" Montevideo, I. 970), por cuanto se hacen sobre una legislación que como la de país del autor - Uruguay - reconoce estas contribuciones a rango constitucional y en consecuencia una modificación de 1.961 las anuló a nivel estatal, para convertirlas en "impuesto" en sentido estricto, como indicamos que es el impuesto

el recurso fiscal más típico y adecuado al Estado, así como lo es en la esfera municipal la cont. especial o cont. de mejoras. Es en esa fecha, cuando la hasta entonces "cont. de mejora" o "contribución a las zonas de influencia" se suprime como cont. de mejora para pasar a ser un "recargo sobre la cont. territorial" sobre toda la propiedad inmobiliaria rural. Por esta vía este autor considera que allí donde haya competencia para los impuestos, debe excluirse la competencia para las cont. especiales o de mejora, por lo que prácticamente es por donde llega a la identificación de los niveles territoriales: si el impuesto es el recurso propio del Estado, a él deberá recurrir cuantas veces necesite nuevos ingresos, mientras que las contribuciones especiales deben hacerlo respecto de las cont. especiales o de mejora, por ser en ellas competentes. Este autor parece no obstante olvidar la diferente estructura de cada una de estas figuras así como las diferentes fines, aunque parece asimismo desconocer por las dificultades que las cont. especiales o de mejora encierran, razón por la que estima que el Estado debe recurrir con preferencia, para lo que es competente, a los impuestos, con preferencia y por encima de las cont. especiales. En el fondo late en él la idea de buscar un campo claramente delimitado de competencias fiscales en donde cada nivel territorial tenga su recurso más adecuado.

Ortega García en España (ver, bibliografía, Revistas) reconoce que el legislador tiene una visión municipalista de las cont. especiales, aún cuando en determinados supuestos quiera como a ellas mayor ámbito, con la pretensión de estar pensando entonces en su versión local. Así, en principio niveles territoriales más amplios - estatal, como el ejemplo de un órgano que a nivel nacional podría ser gestor y receptor de tales cont. especiales, como sería según él, la Gerencia Nacional de Urbanismo -, aunque reconoce que la Ley del Suelo contempla las cont. especiales como recurso o remedio de los planes urbanísticos, identificando prácticamente los dos términos: presupuestos municipales y presupuestos de las Corporaciones Locales, reproduce esta ley los preceptos contenidos por la L.R.L. sobre este punto: "la Ley del Suelo contempla las cont. especiales solo establecidas por los Ayuntamientos", como si se entendiera que la posibilidad queda concretada en esa realidad normativa; una ley que como la del Suelo prevé unas actuaciones incluso a nivel nacional elimina unos remedios económicos del mismo nivel, pero se queda en tan simple esbozo, ya que a fin de cuentas, las cont. especiales que parece constituir con mayor empuje territorial quedan reducidas a las que la L.R.L. configura, forzadamente, por su mismo ámbito y denominación, al nivel municipal.

Hay pues una conformidad con un ámbito de aplicación que se estima prácticamente más adecuada; de Valdeés Costa incluso pudiera derivarse cierta perspectiva identificadora de la generalización estructural del impuesto con la particularidad propia de la cont. de mejora o especial. Y en función de aquella generalización, el impuesto es más predicable del Estado, que de una Corporación local, que es más apta para el cobro de tales contribu-

— El dilema de las contribuciones especiales

El dilema de las contribuciones especiales.

Tal dilema preséntase del siguiente modo: por un lado, estas contribuciones son una forma de colaboración de los particulares en el gasto ocasionado por determinadas obras de las que ellos van a resultar beneficiados. Por otro, es una colaboración "impuesta" (lo que se ha resaltado por los que las identifican con una clase más de "tributo"), al tratarse de una cantidad pecuniaria que es exigida por un ente público, que por tal motivo, llega a hacer desaparecer su primera nota de "colaboración". Las cont. especiales presuponen por ello cierto bienestar económico. Aquí sí que podría decir lo de Planial en relación con el contrato civil de compraventa, contrato que presupone la existencia abundante de numerario; algo parecido es predicable de las cont. especiales. De ahí que podamos concebir a las cont. especiales como propias de sociedades que hayan alcanzado determinados niveles de renta: serán más propias a medida que tales niveles vayan aumentando, no solo porque entonces se realizarán mayores obras, sino porque habrá más gente que podrá pagar por ellas. Una razón de la escasa función desempeñada hasta ahora por estas contribuciones puede deberse a que las obras eran escasas, por lo mismo eran escasas las rentas particulares, en su promedio. No era, extrañe, recorriendo cualquiera de las ciudades, observar las enormes diferencias que en materia de equipamiento existían entre las partes estimadas como centro, de las restantes más alejadas. De hecho, puede aquí residir uno de los posibles errores de las cont. especiales: incitar a que los Ayuntamientos solo hagan obras, allí donde por el nivel de renta de sus moradores, puedan calcular que obtendrán los suficientes recursos a través de las cont. especiales, lo que explicará la observación crítica: que los denominados "barrios pobres" carezcan de los servicios más necesarios, en virtud del escaso interés que los entes públicos competentes pueden tener para realizar una actividad infraestructural que no tendrá compensación económica. ()

() Resulta sumamente reveladora sobre este plano, las manifestaciones hechas por el Alcalde Oviejo, en una entrevista recogida en el Boletín de Información de la Vida Local, nº52/mayo I.972, cuando acerca de la actividad urbanística del Ayuntamiento hace la siguiente puntualización: "Estamos desarrollando calles con casas, lo que crea el problema de las cont. especiales. Algún expediente de cont. especiales ha durado ocho años. Le daré un ejemplo: barrios intransitables, pero que están llenos de casas. ¿Qué pasó? Pasó que en su día se juró construir donde no había calles. ¿Por qué? Porque había necesidad de viviendas y el Ayuntamiento no disponía de dinero para hacer proyectos ni financiación... Esta situación que hemos heredado nos obliga hoy a la hora de urbanizar a echar mano de las cont. especiales y aquí llega el problema: son contribuciones altas y se trata de gente modesta". Hoy día sin embargo, a pesar de esta última objeción, es raro la obra municipal que no se acompañe del correspondiente expediente de imposición de cont. especiales, cualquiera que sea la densidad demográfica del respectivo Municipio. Lo que indica que se va resolviendo el dilema arriba señalado, a medida que va aumentando el nivel de vida, y a medida que van desapareciendo los barrios auténticamente pobres de nuestras ciudades. Nunca, como se puede comprobar a simple vista, se han hecho tantas obras en Madrid, como en estos últimos años: obras de pavimentación y adecentamiento, de alcantarillado, etc. y nunca se han percibido tantas cont. especiales, como con ellas.

Hasta ahora, esa colaboración era difícil de pedir, no solo por los bajos niveles de renta, de determinadas capas de la población local, afincadas en determinadas barrias de la localidad, sino porque al carecer en el plano interior de las viviendas, de ciertos servicios, poco o nada se apreciaban o valoraban las diferencias o deficiencias de los servicios externos: a medida que aquellos han ido mejorando, los ciudadanos reclaman mejores servicios públicos, porque desean y aspiran que tales servicios públicos les proporcionen las mismas comodidades de que gozan en sus viviendas. Es por esto por lo que creemos llegado el momento oportuno para el verdadero funcionamiento y aplicación de las cont. especiales, ya que ese deseo se concreta en un intento de colaborar con el Municipio en la posesión y goce de mejores servicios, por lo que se aprestan al pago de estas contribuciones; dentro de este ambiente, desaparece la visión exclusivamente impositiva de la cont. especial, visión que es uno de sus mayores obstáculos, para aquella colaboración, ya que al ser tan peculiar, el obligado al pago piensa que si es un impuesto, que se lo cobren como los demás impuestos, lo que hace perder a la cont. especial su mayor agilidad recaudatoria, y por consiguiente, una de sus principales notas diferenciadoras frente al impuesto. ()

Con una aplicación generalizada de las cont. especiales, desaparecerá una visión clasista de los ciudadanos, ya que los servicios y obras públicas podrán realizarse por igual en todas sus partes, de forma que todas sus barrias y zonas, disfruten de los servicios en su estándar adecuado, mediante la prestación, por parte de sus vecinos, de los correspondientes medios de financiación, que eliminan las discriminaciones aparentes de lugares con modernos sistemas de alumbrado y calles perfectamente pavimentadas, frente a otros en donde no existe la menor capa de asfalto, y en donde apenas tienen fácil acceso, sus vecinos. Frente a una tácita y hasta ahora existente, resistencia de los Ayuntamientos a emprender e iniciar obras, en lugares donde resultaba difícil la imposición de cont. especiales, desde un plano social o ético, más que legal o jurídico, nos hallaremos ante una actuación municipal que carecerá de cualquier perjuicio justificado para desenvolverse en cualquier parte del término y localizar en él los servicios que toda comunidad urbana bien organizada exige en nuestros días. La escasa función que han desempeñado estas contribuciones, creemos resida tanto o más que en las dificultades vistas por la defectuosa normativa, en las cir-

() En el mismo Boletín, citado en nota anterior, se incluyen también las declaraciones del Interventor del Ayuntamiento de Oviedo, que confirma lo que arriba en el texto se dice: "El problema de la recaudación (de las contribuciones especiales) está siempre vivo. Por su propia naturaleza, la contribución especial que comienza por ser discutida en asamblea de vecinos, se ve ampliada por la negativa al pago. El contribuyente, pese a que intuitivamente reconoce que la cont. especial está justificada, al aumentar el valor de su finca, se resiste al pago como si se tratara de un impuesto más."

circunstancias socioeconómicas que tan sumariamente hemos descrito. Incluso, la misma evolución que la legislación ha experimentado en orden a la mayor obligatoriedad de estas contribuciones puede ser justificada desde la anterior perspectiva: frente a una visión casi inexistente con la impositiva respecto con una determinada modularidad de estas cont. especiales, como eran las devengadas por causa de aumento de valor, en donde la obligatoriedad, viene motivada por las mismas razones de justicia que el impuesto del mismo nombre (impuesto sobre los aumentos de valor), la visión obligatoria de la otra modularidad, que es la que tiene porvenir, está impulsada por las circunstancias, siendo la prueba de que en relación a ellas era para las que regía en el esquema de la vigente L.R.L. la voluntariedad, y a las que sin embargo, afectan más las posteriores y recientes disposiciones legales sobre su mayor obligatoriedad. El legislador no estaba autorizado ni se sentía autorizado para exigir ni imponer el cobro obligatorio de estas contribuciones especiales por la existencia de un beneficio tan etéreo y flexible como el titulado "especial", sin tener antes la suficiente seguridad de poder percibir el pago; el razonamiento aquí no podía ser el mismo, que el aplicable en el plano impositivo. Si el aumento de valor, justifica fácilmente las cont. especiales por aumento de valor, no podía suceder lo mismo, para las cont. especiales por beneficio especial, para las que siempre se levantaría la objeción de particular de inexistencia del beneficio, o de la imposibilidad de su fijación en términos cuantitativos o pecuniarios. No podía llevarse el mismo razonamiento impositivo, si al mismo tiempo, no se quería caer en una especie de confiscación, punto tan escasamente visto por los que tan insistentemente abogan por la naturaleza tributaria de las cont. especiales, en cualquiera de sus modularidades, como si la práctica de tales contribuciones no demostrase la innata contradicción de tan perfecta y admirable visión teórica. Al no poder jugar con la misma eficacia la argumentación legitimadora de raíz tributaria, estas cont. especiales debían esperar mejores tiempos, los que estimamos han llegado. Es por esto por lo que juzgamos a las cont. especiales de gran porvenir().

() Volviendo a la entrevista de la nota anterior, el mismo declarante, perfectamente autorizado para el punto que estamos tratando, añadió; y respondía a la pregunta siguiente: ¿Son una solución las cont. especiales, para resolver los problemas técnicos y financieros de la urbanización? "No solo son una solución, sino que son trascendentes, importantes e insustituibles. ... Todas las obras de urbanización que se realizan (en Oviedo) salvo excepciones legales, se financian a través de las cont. especiales". Una sociedad que dedica tan elevados capitales a urbanizaciones como a la adquisición de viviendas y calificación de salares, dispone de un "plus" económico, que al estar por encima del nivel de subsistencia, puede colaborar con los entes públicos, en el costeo de determinados servicios públicos. Y toda esta evolución económica y social ha entrado desapercibidamente, pero ha entrado, al mismo tiempo que ha sido de ella un reflejo, en la legislación, que lentamente ha ido extendiendo la obligatoriedad de las distintas modularidades de cont. especiales y en sus distintos supuestos.

La aplicación generalizada a que nos hemos referido puede serlo en dos planes distintos: uno, acentro de cada Municipio, cualquiera que sea su dimensión espacial y demográfica, al encontrarse hoy todos los Municipios tanto con los suficientes medios propios como con las acostumbradas poblaciones, que les permiten tramitar y concluir expedientes de imposición de contribuciones especiales; y otro, con una incidencia cada día mayor en todas las economías locales, de modo que estas contribuciones que comenzaron siendo por su complejidad un recurso ofrecido en la práctica solo a los grandes Municipios, lo van siendo crecientemente a todo tipo de Municipios (por lo que no es raro conocer expedientes de su imposición, en Municipios de pequeña dimensión, con unos cinco mil habitantes de censo, en donde frente a lo que pudiera creerse, surgen escasas reclamaciones, como justa retribución que en estos pequeños términos municipales resulta más evidente que en los grandes, ya que en estos términos cualquiera de las obras públicas por las que se levengan las cont. especiales, se concretiza en servicios que la población va considerando cada vez más necesarios—imagínense la mejora, que entra por los ojos, de una obra de pavimentado, o la misma de algaritarillado—, para que reaccionen celosamente si no espontáneamente, si al menos admitiendo la justicia de su costo). Algunos autores han deducido de las últimas reformas legales en el ámbito local, un propósito deliberado de nuestro legislador por extender y generalizar el campo de aplicación territorial de las cont. especiales, que si bien no tenía ninguna limitación en los textos originales de la vigente L.R.L. sin embargo, por las razones expuestas, y que han quedado creemos suficientemente demostradas a lo largo de este trabajo, apenas podían aplicarse por determinado tipo de Municipios y en función asimismo de determinadas obras públicas. Así por ejemplo, Gaja Melist estima que no otro ha sido el objeto de la Ley 48/I.966, de 23 de julio, que al dictar la obligatoriedad de determinados supuestos de las cont. especiales, lo mismo que al unificar sus modalidades, lo que está haciendo es facilitar su aplicación a todos los Municipios, y por tanto, "generalizarlas" (opinión expuesta en su trabajo sobre "La nueva regulación de las contribuciones especiales", en la Revista de Estudios de la Vida Local, I.966, págs. 683 y sigs.).

La distinción entre "grandes" y "pequeños" Municipios, creemos que ha tenido cierto influjo tanto en el mecanismo de aplicación de las cont. especiales, como en la aplicación concreta de la más discutida y compleja de ellas, como es la de "por aumento de valor". Es fácil detectar o al menos admitir como lícito, la producción de aumento de valor, en los primeros, con la realización de determinadas obras, no porque sea más fácil su fijación, sino porque es más objetivable al estar sujetos los inmuebles a mayor número de variaciones en la titularidad dominical, al ser mayor también el número de transmisiones, lo que no sucede en los Municipios pequeños, donde por el contrario, casi el único beneficio determinable y admitido, es el llamado "especial". Es admisible la tesis de Gaja, de que con la unificación se ha

fomentado la aplicación generalizada de las cont.especiales. En este sentido, Elías Barros ya tomó en cuenta esta separación, diciendo que las contribuciones especiales "... se introdujeron rápidamente en los presupuestos de las grandes ciudades, así como en los pequeños Municipios, pero no así en los de las pequeñas, lo que nada tiene de extraño si consideramos que en los núcleos de población reducida tanto el beneficio especial que a personas o clases determinadas de ellas, proporcionan las obras, instalaciones o servicios que pueden dar origen a cont.especiales, como el aumento de valor que aquellas produzcan, es muy relativo, ya que cualquiera que sean las que el Municipio lleve a cabo, es difícil distinguir entre el beneficio especial que esta ley exige para que nazca la obligación de contribuir y el interés general o público, pues las mejoras de cualquier índole llevadas a cabo en un pequeño pueblo favorecen a todo el pueblo o vecindario, siendo difícil de determinar a quiénes benefician de modo especial porque las consecuencias de las obras o servicios ejecutados se proyectan en un reducido radio, en el que precisamente se aglomera la convivencia vecinal..." (ver, bibliografía, obra de este autor). Razones similares a estas que pueden añadirse a las anteriores, claramente demostrativas de cómo la separación real, más que formal o puramente legal, entre grandes núcleos de población y pequeños Municipios rurales, actuaba y actúa sobre la misma aplicación de las cont.especiales (en el mismo criterio, se mueve Arnan Bernis, M.J; ver. también, bib.).

Existió un gero invisible que impedía que las cont.especiales tuvieran su normal zona de actuación, ya que por encima de las previsiones legales, como reconocen estos autores, y como venimos exponiendo, se imposibilitaba su efectividad al exigir que la misma complejidad para su aplicación, de las cont.especiales reclaman un aparato de personal y de técnicos, de los que es evidente carecen los pequeños Ayuntamientos, mientras que los grandes podían recurrir a tal aplicación, justamente por disponer de tal personal. Además existe otro argumento en pro de esta discriminación real, por encima de todo igualitarismo legal: tal argumento es el de que las obras devengadoras de cont.especiales pueden ser generales en su misma realización en los pequeños núcleos locales, ya que en ellos cualquiera de ellas, puede hacerse de una vez para todos (imaginemos una obra de pavimentado o alcantarillado; pueden pavimentarse o alcantarillarse todas sus calles, en una misma y única actuación), por lo que toda la población o vecindario, es al mismo tiempo, beneficiado en la misma medida, por la misma obra; cosa muy distinta acontece en un Municipio de grandes proporciones en donde el presupuesto se diversifica en una serie de barrios o zonas, respecto de las cuales, es fácil predecir y presumir un mayor beneficio que aquellas que al menos temporalmente, se ven privadas de las mejoras que empiezan aquellas a disfrutar.

Buena muestra de esa aplicación más generalizada la tenemos con la siguiente estadística, recogida por R. Barril Desset, en su trabajo ya citado sobre "el mito de la precisión en las cont. especiales" y que procede del Informe presentado por Masaguer y Leach al IV Seminario de Investigación realizado por el I.E.A.L. y donde se contiene la distribución porcentual de las cont. especiales "en relación con las inversiones no productoras de ingresos, referidas al presupuesto ordinario y por grupos de población":

- hasta 1.000 habitantes	20,10 %.
- hasta 5.000 y desde 1.001	22,20 ".
- de 5.001 hasta 20.000 hab.	27,60 ".
- de 20.001 a 100.000 hab.	28,70 ".
- de 100.001 en adelante	17,80 ".

Se observa pues incluso un mayor uso o recurso de las cont. especiales por los Municipios de inferior población, en donde su papel ante los restantes recursos se va afirmando. Al hasta ahora escaso relieve porcentual dentro de los presupuestos municipales puede deberse a la misma pequeña cuantía por general regla de las obras costeadas con cont. especiales, que es también lo que está demandando una ampliación; hay que tener en cuenta que la mayoría de tales presupuestos eran consuntivos, o sea con destino a gastos de consumo, de forma que casi en su totalidad solo bastaban para el sostenimiento del personal empleado, lo que ocasionaba tanto la escasa realización de las obras, como el escaso papel porcentual de estas, dentro de una actividad municipal, primordialmente burocrática. De ahí el interés de las cont. especiales, que flexibilizan tal actividad, al permitirle una mayor diversidad y al habilitarla para un cierto protagonismo en la vida de la comunidad, cualquiera que sea la dimensión de ésta. Con ellas, los Ayuntamientos podrán realizar obras, precisamente aquellas obras más visibles y que más contribuyen al bienestar de su vecindario, como son las actualmente numerosas en la L.R.L. como devengadoras de estas contribuciones, contribuciones que les permiten tal actividad, sin necesidad de recurrir al crédito y que les proporcionan los recursos suficientes para la ejecución; en cierto sentido, las cont. especiales vienen a ser una especie de créditos anticipados por los mismos particulares beneficiarios por la realización de las obras, con la ventaja de que no son créditos con interés. Es esta razón que juega en pro del mayor papel de estos recursos, para Corporaciones decrecientemente numerosas, ya que estas Corporaciones tienen menos oportunidades de lograr los necesarios créditos para la materialización de cualquier tipo de obras, al tener presupuestos menores, y por consiguiente, menores recursos. Con las cont. especiales en cambio, todas las Corporaciones, pero en especial, las de los Municipios menores, podrán disponer de los recursos suficientes para las obras que lleen a cabo, y en función de su misma importancia. No serán excesivas, porque no tienen por qué ni deben serlo, sino serán las estrictamente necesarias y proporcionales para las obras que se ejecutan.

Resulta curioso comprobar a través de la evolución de la misma legislación local, el cambio conceptual que va experimentando la realización de determinadas obras por parte de los Municipios; lo anterior tiene su confirmación por la vía histórica-legislativa de los presupuestos extraordinarios. Fernández de León, que ha hecho su estudio, en su trabajo sobre "El presupuesto de Urbanismo como centro de la gestión de los Municipios" (para la tesis de diplomado de Administración Local, en el I.E.A.L., s.f.) alude a cómo es en los presupuestos extraordinarios, que aparecen casi con los comienzos de nuestro Régimen local, concretamente por el Decreto de 23 de febrero I.823(), cómo se introduce la previsión realizadora de determinadas obras "de utilidad común" que acrecientan la gestión municipal, por encima de los límites de prestación de servicios meramente burocráticos. Es a través de estos presupuestos y en su misma denominación, cómo, según creemos, empieza por superarse tan restringida visión de la capacidad de los Municipios, y por tanto, cómo se les ve con cierta capacidad para poder desarrollar actividades de mayor trascendencia vecinal que las simplemente propiciadas por unos funcionarios, en sus despachos. Con la incidencia legislativa de tales presupuestos se irá comprobando el anterior aserto, pero también lo que acabamos de indicar: que con tales presupuestos se está comprobando al mismo tiempo que la actividad normal de los Municipios está pensada en la ley, como una actividad simplemente de trámite o burocrática, de forma que cuando la misma intenta "realizarse" en obras, instalaciones o servicios, entonces la ley piensa en la estructuración de estos presupuestos que al calificarse de "extraordinarios" están demostrando por sí mismas, que la previsión "presupuestaria normal u ordinaria" está destinada a lo que sin ningún despectivismo, podríamos llamar "actividad rutinaria" o sea, aquella actividad municipal no concretizable en obras ni en prestación de servicios públicos. Si no fuera así, carecería de sentido la concepción de estos "presupuestos extraordinarios" como "presupuestos de capital" o "inversión", como hablan los economistas. El que solo valgan para gastos de primera instalación o primer establecimiento—como los relativos a saneamientos, urbanización, pavimento, aceras, instalación o extensión y mejora de los servicios públicos de aguas, alumbrado, escuelas, hospitales, etc.—ratifica lo expuesto, lo que vendría a unirse por la vía presupuestaria específicamente propia de las cont. especiales, que al requerir un proyecto y un presupuesto de la obra u obras a realizar, está reclamando tanto la naturaleza de un recurso sui generis, que no tiene encaje dentro del limitado ámbito del presupuesto ordinario, como un sitio apropiado como recurso presupuestario con un singular objetivo.

() La constante incidencia la fecha de aparición de estos "presupuestos extraordinarios", coincidente con el llamado "trienio liberal", y que como una medida del mismo, habría de recoger inmediatamente la restauración del "fernandismo" o "absolutismo", justamente hasta la desaparición de este, lo que en sí mismo, puede tomarse como una muestra que de las Corporaciones Locales, y su capacidad, tenían cada una de estos sistemas (ver. sobre este punto: S. García-Retortillo: Aproximación histórica, en Descentralización Administrativa y organización política. Ed. Alfaguara, Madrid. I.973.)

Va a ser justamente en medio de tales presupuestos extraordinarios, en donde tendrán su encaje más completo, estas cont. especiales, hasta el extremo de que del mismo, pudiera obtenerse alguna interpretación de su propia naturaleza no muy conforme con la que postulamos, pero que no tenemos inconveniente en admitir: al efectuarse y producirse tal encaje, resultará que la concepción de especiales, aparecerá como derivada de su misma concepción y estructura presupuestaria, ya que está dentro de la lógica, que si el presupuesto es extraordinario, también lo sean las medidas de su financiación, por lo que si entre estos aparecen las cont. especiales, podría significar que la de especiales lo tienen por su consideración tributaria adaptada dentro de un presupuesto de semejante naturaleza, argumentación que sin embargo rechazamos, porque si bien recaen ^{se trata} de unas "contribuciones" que se percibirán con ocasión de las obras previstas en el presupuesto extraordinario, a manera de unos tributos que a diferencia de los comunes o genéricos, solo se ^{hacen} manifestación en tan contadas ocasiones, que les convertirían en "especiales", creemos que este último predicado es acaudable más de su propia estructura interna que de la formal o presupuestaria en donde pueden ir encajadas. Una primera impresión sacaría la anterior conclusión dado que las cont. especiales aparecen en tales presupuestos como el único recurso aparentemente de naturaleza tributaria; mucho más si vemos que desde la regulación provisional de 25 de enero de 1.946 de las Haciendas Locales, las exacciones estatales otorgables también eran calificadas de especiales, pero una meditación más honda nos lleva al camino que estamos sosteniendo: si se prevé la percepción de cont. especiales es porque antes se ha previsto la realización de unas obras por cuyos beneficios piensan obtenerse aquellas. Es decir, no hay que quedarse en el umbral puramente de la formalidad externa o presupuestaria, sino penetrar en el recinto de su contexto, comprándose entonces que las cont. especiales son el instrumento de una actividad municipal que no se limita a admitir instancias ni a despachar expedientes certificaciones y licencias sino a realizar obras y otras actuaciones que proporcionan especiales utilidades, apartes de las comunes. De ahí que el índice porcentual de las cont. especiales pudiera ser utilizado como un índice de la capacidad activa de las Corporaciones locales, tanto o más, del que con frecuencia se usa de los créditos gestionados o solicitados. Con ellas, se tiene conocimiento de que los municipios, cualquiera que sea su extensión territorial o su dimensión demográfica, desarrollan una actividad innovadora o de "primer establecimiento", no limitándose a ser puramente gestoras del patrimonio hercado, mucho más, cuando con ellas se pueden compensar los gastos de sostenimiento y conservación, en el fondo, del mismo carácter, que los nuevos, como el desgaste al que todas las obras públicas están sujetas en nuestros días.

Podemos citar algunos ejemplos tanto del papel de las cent.espe-
ciales dentro de las Presupuestas extraordinarias e especiales, como de su
función dentro de cualquier municipio, en los siguientes casos: el Ayunta-
miento de Madrid, programó para 1.972, un Presupuesto especial de urgencia,
por un importe de 5.717 millones de pts., de los que 3.000 se financiaron
al menos, así fue prevista su financiación-per emisión de Deuda Pública
y los restantes, por contribuciones especiales y algunas subvenciones es-
tatales. El otro caso es el de Vigo, en cuyo "Programa de Actuación Municipi-
pal. años 1.972-3-4-", se incluye un Presupuesto especial de Urbanismo, en
el que figuren las siguientes cifras:

	<u>Pto. Urbanismo</u>	<u>Apart. Pto. Ord.</u>	<u>% del Pto. Ord.</u>
Año 1.966	54.407.324	14.846.325	9
Año 1.972	100.409.000	43.000.000	8,8

Aparte de la disminución experimentada en la participación fi-
nanciera de la apartación del presupuesto Ordinario, la disminución co-
rresponde a un incremento de las cent.especiales, sobre las que se dice
que la "...cuantía depende del tipo y número de obras, que se realicen con
cargo al Presupuesto especial y que provequen un incremento de valor e be-
neficio especial de las fincas que estén afectadas por las obras". Se prevé
sin embargo, que para el Presupuesto especial de Urbanismo, la apartación
en concepto de cent.especiales asciende a 41.586.000 pts, lo que revela
su importancia. Asimismo, en el Presupuesto extraordinario, las cent.especia-
les ascienden a la cantidad de 83 millones, junto a 251, de la apartación
municipal. Como se ve, cifras relativamente importantes, cuya mera previsión
denota su peso dentro de los cálculos presupuestarios locales, lo que es
preciso subrayar para que las cent.especiales, a pesar de ser una figura
de recurso prevista desde hace tiempo, como puede verse, dentro de este
trabajo, en la parte relativa a su estudio histórico-legislativo, no habían
superado los límites legales y reglamentarios, de modo que solo es en los
últimos años, en los que van aumentando tanto su existencia como su efica-
cia; la primera, por su misma aplicación y la simple previsión integradora
de las respectivas presupuestos; y la segunda, por su misma participación
percentual en relación con las restantes recursos e ingresos de las Corpe-
raciones Locales. (Los datos recogidos se insertan en la pág. 105 y sigs. de
la publicación oficial del mismo Ayuntamiento, con el indicado título).

– Las Contribuciones especiales y los gravámenes locales sobre las plusvalías

Las Cent.especiales y los gravámenes locales sobre las plusvalías.

Las Cent.especiales, en nuestro país, han tenido como uno de sus principales ejes, los aumentos de valor, término que sustancialmente puede estimarse idéntico, al de las plusvalías. Entre las obras más recientes que abundan en dicha identidad de las cent.especiales, con tales gravámenes, puede citarse la de M. Bassols Coma, en su libro sobre "Génesis y evolución del Derecho Urbanístico" (Español (I.812-I.956)) (publicado por La Montecorve, I.973), que incluye a las cent.especiales como uno de los instrumentos del arsenal fiscal que poco a poco, va poniéndose en marcha el legislador español, para atacar y atacar el fenómeno de la especulación urbanística. En algunas otras partes y lugares del presente trabajo, ha quedado ya alguna constancia de las relaciones entre las cent.especiales y estos otros gravámenes, en particular, los que específicamente recogen en su misma denominación su objeto gravatorio de las plusvalías, como es el arbitrio local por autotomías llamado de "plusvalía", relaciones que comienzan desde la misma perspectiva temporal. Pero las concomitancias por muchas que sean, no abonan por la identidad, sino creemos por todo lo contrario: la persistencia misma de la figura de las cent.especiales está mostrando su misma particularidad, rebelde a ser reducida a toda etiqueta común, por lo que sin perjuicio de reiterarnos en la misma, no es mala ocasión para que acudamos alguna atención más detallada a la diferenciación entre las cent.especiales y tales otros gravámenes locales sobre las plusvalías.

Para ello, tenemos que comenzar aclarando nuestros límites: no nos corresponde definir qué sean las plusvalías; admitamos frente a ellas como punto de partida, una noción amplia y hasta airadas que vulgar, la que las identifica con las diferencias de valor económico o pecuniario que los bienes experimentan, en más, como consecuencia de determinadas actividades públicas, y de las que se benefician los particulares. Dicho esto debemos constatar que la existencia, real o potencial, de unos gravámenes sobre las plusvalías, mayoritariamente de ámbito local, señala su mayor adecuación al objeto, ya que al ser las plusvalías, diferencias de valor "localizadas", ninguna potencia mejor para su reconocimiento que la local. Es aquí donde encontramos un rasgo común con las cent.especiales: si de estas predicamos la naturaleza local, es porque con ellas se pretende gravar o si se quiere, sujetar beneficios que al estar localizadas, requieren de una potencia que se estructure sobre ellas, del mismo alcance, potencia que no puede ser otra que la de los entes locales. Con esto, no estamos prejuzgando la posible existencia de otras plusvalías, como "locales" o localizadas, como pueden ser las de capital, aunque si acentuamos la mayor tipicidad que ostentan las plusvalías más comunes como son las inmobiliarias. De ahí la visión predominantemente local y localista de la misma.

De ahí también el predominio local que han tenido y siguen teniendo, todas las gravámenes que han intentado de alguna u otra forma, hacerse cargo de estas plusvalías. Por esto, en nuestras Haciendas locales de hoy, sigue teniendo predominio el arbitrio de plusvalía (conocido con el nombre de "arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos"-arts. 510 y siguientes de la L.R.L.). Acusando a su regulación, es cuando podemos ver las sustanciales diferencias que existen entre estos gravámenes—por razones acribadas al que se monta sobre este arbitrio—y las cont. especiales. Parece pronto, el art. 510 sujeta al mismo, el incremento de valor—cuya causa ni origen se indica, por lo que es de presumir que cualquiera que sea este, el incremento, se producirá, quedará sujeto al arbitrio—que "...experimente el valor de los terrenos sitos en el término municipal..." durante un período determinado de tiempo. Con solo esta precisión, concentraríamos la principal nota diferenciadora frente a las cont. especiales, ya que estas se producen con ocasión de obras locales, por lo que los presuntos aumentos de valor que sujetan, son los que justamente hacen con ocasión de tales obras, instalaciones y servicios públicos locales. Hay pues una relación de causalidad entre los aumentos de valor o cualesquiera otra clase de beneficios, producidos por las obras públicas locales, y sobre los que se montan las contribuciones especiales, y esos otros incrementos, genéricos e indeterminados, que se están al arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos. Tan distintos en el fondo son unos y otros aumentos de valor, que la misma L.R.L. en unas de las siguientes preceptos—art. 512—considera deducible de este último incremento de valor, el que representan las cont. especiales, llegándose a ver en éstas, en cierta medida, una especie simbólica del inicio de aumento de valor. En si y por si mismas, las cont. especiales son un aumento de valor, del mismo carácter que esos otros aumentos de valor, en forma de "mejoras permanentes" introducidas por los propietarios en sus fincas (a lo que se refiere este mismo artículo, en su primer apartado, donde habla del "valor de las mejoras...", como uno de los que junto con las cont. especiales deberán deducirse del valor corriente en venta, para averiguar el auténtico incremento de valor producido). Las cont. especiales según esto representan un valor, que a diferencia de cualquier otra, tiene una causa conocida, en una obra pública local, y que se produce para unos determinados beneficiarios, que son los colibrantes con dichas obras; las notas contrarias son las que tipifican los incrementos de valor a que se refieren estas artículos reguladores en la vigente L.R.L. del arbitrio local sobre los incrementos de valor de los terrenos.

Todas estas notas diferenciales han tenido su consagración en la jurisprudencia, como ya la tuvieron con las primeras normas relativas, ora a las cont. especiales; ora, al arbitrio de plusvalía. El Decreto de 13 de marzo de 1919, implantar de tal arbitrio alude a dichas notas para explicar el por qué de su misma aparición así como del por qué de la exclusión de su re-

regulación de otra norma, casi inmediatamente anterior, que había regulado todas las exacciones locales:

"A tal cambio de orientación política en lo relativo a este impuesto, responde fundamentalmente... la exclusión del arbitrio en el proyecto de ley regulando las exacciones municipales, presentada a las Cortes el 16 de junio de 1.918, en el cual, se procuraba, dentro de lo posible, compensar a los Ayuntamientos mediante el desarrollo de las gravámenes especiales sobre el incremento de valor, cuando éste se originara de la ejecución de obras, instalaciones y servicios, costeados con fondos municipales".

La razón de la exclusión residía, por tanto, en que los incrementos de valor, sobre los que se montaban esas "gravámenes especiales" eran los que tenían su origen en obras públicas locales, por lo que tales aquellas que así no se precujeran, pero que eran incrementos de valor, se les hacía objeto de una contemplación particular y regulación sui generis, como era la que se refería al arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos.

La R.O. de 4 de noviembre de 1.929 insistirá en las mismas extremas:

"...el arbitrio municipal de plusvalía tiene un fundamento ético y social, que consiste en que el Ayuntamiento que con sus obras de urbanización... produce el aumento de valor de los solares en las grandes poblaciones, debe participar de ese aumento y no beneficiarse de él exclusivamente los propietarios de tales solares para obtenerlo, pero si la plusvalía es producida exclusivamente por las obras de reforma de carga del municipio, siquiera sea realizadas a costa de un particular, en virtud de un contrato, desaparece aquella razón social y moral, que se apoya el arbitrio y este se convierte en extorsión, con agravio de la equidad, que debe presidir siempre en materia tributaria".

Then la Jurisprudencia, a partir de este elemento originario, tenderá a precisar qué incrementos de valor, son los que están sujetos al citada arbitrio, excluyendo por una parte, declarándoles no sujetos, a los que tienen su origen, al igual que los que contempla la anterior Real Orden, las que sean debidas a obras realizadas exclusivamente por el que de ellas se beneficia, e incluyendo por otra, a aquellos beneficios en forma de incrementos de valor que considere producidos por una actividad municipal que no tiene por qué concretizarse, para ser calificada de "causa de tales incrementos", en casos particulares y singulares. Mientras que a través de la primera exclusión, se perfecciona el supuesto, con la segura inclusión, se le delimita así una S. del T.S. de 28 de noviembre de 1.933 (citado por J. D'Occa Ripoll, en un trabajo publicado en la Revista de Economía y Hacienda Local, nº9/73) estima como "no sujetos" al arbitrio local sobre los incrementos de valor de los terrenos:

"...los incrementos de valor del acervo patrimonial urbano ligados con independencia al esfuerzo y trabajo de sus propietarios.... Consideramos que en virtud de una concepción

de obras públicas municipales de saneamiento y mejora interior de M., realizó la compañía U.M., la expropiación de inmuebles, la demolición de los edificios antiguos, la explanación de las nuevas vías públicas y la estación de los servicios municipales... reportando todos los gastos que dichas operaciones representen, sin ayuda económica del Estado ni del Municipio, reasumiéndose únicamente con el precio de las enajenaciones de los salares, edificios y arrendamientos, y con la propiedad de las edificaciones que construyese a sus expensas... que el margen resultante entre los gastos y los ingresos, como consecuencia de las previsiones del presupuesto de la concesión, constituya el precio de la misma y la legítima ganancia de la empresa concesionaria..."

La sentencia incide en la exclusión tras un previo planteamiento justificativo del arbitrio: cuando los incrementos de valor se producen "con independencia" del o de los propietarios, entonces, se legitima dicho gravamen, pero no así, por lo que precede la exclusión por la vía de la no sujeción, cuando tal "Independencia" desaparece y se obtienen realmente por obra del trabajo y esfuerzo de dichos propietarios. Implícita e indirectamente, se está también confirmando las diferencias con las cont. especiales, ya que en estas, los aumentos de valor no son el resultado de esfuerzos personales sino de obras públicas locales. En la misma exclusión aboga la sentencia del T.S. de 21 de abril de 1.954:

"Considerando que aunque hipotéticamente se partiera del supuesto de que antes de la enajenación a D.S.G., por la Sociedad aludida, del solar reseñado en autos, hubiese existido una transmisión anterior, el incremento de valor, objeto del arbitrio, que si qué hubiere experimentado, se debería exclusivamente al esfuerzo económico de dicha entidad, que realizó a su costa las obras de la concesión, de las cuales surgirían nuevas tierras de dominio público..."

La misma razón que en el caso de la sentencia anterior, sirve para que el T.S. excluya de la sujeción del incremento de valor producido, a un arbitrio que por recaer sobre los incrementos de valor producidos como resultado de una actividad más o menos concreta, más o menos difusa de la entidad municipal, no pueda recaer sobre los que tienen un origen exclusivamente personal, fruto del trabajo de un individuo, una empresa o una sociedad. Como en el supuesto anterior, y por la misma razón de "exclusión", el supuesto contemplado de incremento de valor e diferencia del que queda bajo la aplicación de las cont. especiales. D'Occón Ripoll, por esto, en el trabajo ya citado, trae a cuento algún ejemplo de Ordenanza municipal que contenía expresamente en su texto, esta referencia al origen, causa o motivo del incremento de valor, para que el mismo pueda ser sujeción a la hora de la aplicación del arbitrio local sobre los incrementos de valor de los terrenos, citamos la de San Sebastián, que decía así (año 1.944):

"...esta exacción se ejercerá sobre el aumento de valor que experimenten todos los terrenos sitos en el término municipal, siempre que no sea debido al esfuerzo o trabajo de sus dueños, sino a la acción de la colectividad".

Desde la otra parte a que aludimos, a saber, desde la concepción de las posibles causas de los incrementos de valor, incluidos en la aplicación del arbitrio, hay que destacar como más reciente y completa, la sentencia nuestra T.S. de 14 de diciembre de 1.973 (R.Ar. 4552), de la que deductivamente se puede obtener la razón última de la diferencia entre las cont. especiales y el arbitrio municipal sobre el incremento de valor de los terrenos, en base a que aquellas recaen sobre incrementos que tienen su origen inmediato en las obras públicas locales, y el segundo, sobre los que inmediatamente nacen de una actividad municipal "indiferenciada", dado que por existir, produce una serie de ordenaciones y reglamentaciones, de las que pueden derivarse tales incrementos de valor, que no por esto, tienen un origen inmediato en unas obras públicas determinadas:

"Considerando, que con carácter de básica, la Sociedad actora plantea la cuestión de la inprocedencia del Arbitrio de Plusvalía, por faltar la ratio legis de este tributo, al no ser debido el incremento de valor a la acción del Ayuntamiento de Vergara, sino a la concreta acción urbanizadora sobre los terrenos, efectuada por la Gerencia de Urbanización y contenga como elemento integrante del precio satisfecho por la Sociedad adquirente, por la Sociedad contribuyente. Más la inversa tesis no puede ser acogida en base a los siguientes argumentos: a) en primer término, por no ser exacta la afirmación de que el Municipio de Vergara no haya contribuido en nada alguna a la revalorización de los terrenos, ya que la acción no se exige tenga carácter concreto de realización de obras municipales o servicios públicos de esta índole, sino que basta una acción de carácter difuso o generalizado como es la de Planeamiento urbanístico y así es innegable que la posibilidad de realización de industrias en el Polígono de San Lorenzo se debe inicialmente a la zonificación efectuada por el Plan General de Ordenación Urbana de dicho Ayuntamiento... en el cual, dicho sector, se considera como "zona industrial"... c) Finalmente, la jurisprudencia no constriñe los aumentos de valor a las obras municipales para que sea procedente la exacción del arbitrio sino que contemple el caso de una revalorización operada por inversiones de entes públicos de cualquier naturaleza, con tal de que sean ajenas al esfuerzo personal del propietario de los terrenos y en tal sentido, puede citarse como exponente la S. de 22 de marzo de 1.969, que señala como fundamento del arbitrio las "... inversiones que en los terrenos hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio, en los cuales la propiedad se encuentra beneficiada con el valor alcanzado por los terrenos...", "por cuyas razones y datos los términos se generalizan en que se configura el arbitrio por el art. 510-1. de la L.R.L., la alegada tesis ha de ser también rechazada".

Hay pues una clara distinción conceptual, y por consiguiente, práctica, de las cont. especiales y el arbitrio de plusvalía: las primeras, se cuentan sobre aumentos de valor (por operar con el mismo caudal que en este punto tienen con el arbitrio), derivados de obras públicas locales, concretas y determinadas, respecto asimismo de propietarios concretos y determinados, como son las colindantes con las mismas; el segundo, se articula sobre aumentos de valor, de origen indeterminado, aunque atribuibles como fruto de una actividad municipal, que se manifiesta de modo permanente y en forma indiferenciada.

– Hacia una nueva concepción de las contribuciones especiales

Hacia una nueva concepción de las contribuciones especiales.

Durante toda nuestra exposición, se han ido deslizando objeciones a la concepción exclusivamente tributaria de estas cont. especiales. Ahora, no pretenderemos más que ordenarlas, coordinarlas y ampliarlas, para una comprensión más correcta de nuestro pensamiento en la materia. En principio, hay que decir que no somos ni creemos que nadie pueda serlo, partidarios de una incompatibilidad entre el Dº Tributario y el Dº Administrativo; antes por el contrario, aseguramos por todo lo opuesto, todo que el Dº Tributario es esencialmente, Dº Administrativo, y aunque esto parezca ser declaración de parte interesada, y por consiguiente, parcial, sin embargo, sostenemos que los mecanismos básicos tributarios, son jurídico-administrativos, y que su auténtica potenciación jurídica, y por tanto, científica, ha tenido lugar cuando ha recurrido al uso de los instrumentos jurídico-administrativos. Todo esto lo decimos como muestra de una clara intención que no busca interpretaciones tardías, aún sabiendo que nos puede perjudicar, ya que se nos podía objetar que al predicar la subordinación o dependencia de una rama jurídica a otras, estamos colocando la alfombra por la que luego caminaremos con mayor facilidad; no es este nuestro propósito, y de ello queremos dejar testimonio desde la primera de nuestras afirmaciones. Sobre el tema objeto de nuestro estudio es sobre el que creemos que deben ejercer su influencia tanto una como otra rama del Derecho, y si insistimos sobre los aspectos jurídico-administrativos, es porque entendemos que el Dº Administrativo puede ir en ayuda del Dº Tributario que hasta la fecha se ha revelado como impotente para la total comprensión del fenómeno de las cont. especiales.

El abandono doctrinal que en el ámbito jurídico-tributario, ha sido tal, que la obra que por fin ha venido a hacer falsa tan rigurosa aseveración, como es la de M. A. Llamas Labella (publicada por el Colegio Español de Bolonia, en sus "Studia Albertiana", bajo el título sencillo de "Las contribuciones especiales", casi cuando ultimábamos nuestra investigación, a comienzos de 1.974) debe aludir a ella, en tonos amargos (véanse sus páginas finales donde hace un resumen de su tentativa como de la "selección" en la que ha debido de moverse para su construcción). Frente a lo que pudiera calificarse apresuradamente de falta de interés de la figura, o de escasa consistencia, entendemos que tal falta de interés ha tenido tanto razones científicas como prácticas. Las primeras, porque el Dº Tributario que por vez primera venía a ser estudiado desde un punto de vista estrictamente jurídico, era lógico que hiciera en primer lugar objeto de tal estudio a lo que era la mayor parte de su contenido: el impuesto o los impuestos. Conviene llamar la atención sobre la terminología, porque en frente de las que sostienen la subsidiariedad o subordinación de las cuestiones terminológicas, las palabras encubren realidades y tienen un gran valor interpretativo: el empleo moderno y actual del término "tributos", por el clásico de "impuestos" no ha si-

de casual, sine fructu de una evolución conceptual del mismo Derecho, que ha ido extendiendo su campo, a medida que iba preveyéndose de los instrumentos adecuados para tal fin, instrumentos de los que ha carecido hasta hace algún tiempo. Por eso, su convivencia con el Dº Administrativo ha sido más fáctica y psicológica que científica, porque como en todas las ciencias, sus cultivadores se creían más autónomos, y por tanto, científicos, callando las influencias jurídico-administrativas, influencia que a su vez se tenían en cuenta por los administrativistas, que han venido estudiando temas pretenciosos y aparentemente tributarios hasta nuestros días (recordemos el tema de las tasas, para traer en bloque toda la inmensa bibliografía que sobre él, tenemos en el campo jurídico-administrativo). El peligro está que estas influencias existentes hasta hace poco, decaigan y desaparezcan, encerrándose cada disciplina cada día más en sus más especializados campos, y dejando para los demás lo que no quieren para sí. Para el Dº Tributario no le resultó nada difícil, sino todo lo contrario, el encontrarse con una figura como la de las cont. especiales, cuyo nombre parecían ser una confesión de pertenencia y propiedad; es lo que explica que a pesar de su abandono doctrinal por el Dº Tributario, las cont. especiales hayan estado ancladas en sus lares sin la menor protesta de nadie, aunque también, sin la menor atención de nadie. Desde 1917, hasta esta año, no han sido objeto del menor estudio doctoral ni monográfico exhaustivo, sin que no obstante nadie durante tan largo período, hiciera intento de sacarlas de su inmovilismo. La crítica la hacemos tanto a los especialistas de Dº Tributario, como a los de Dº Administrativo; a aquellos porque estaban seguros de que nadie, fuera de su campo científico, iba a atreverse en una zona que nominalmente parecía ya acotada; a los segundos, porque se sintieron deslumbrados por tal nombre, cuando tan poco lo habían sido por nombres más tributarios que el de las cont. especiales (incluso, en todos los apuntes, manuales y tratados de Dº Administrativo, existe una parte histórica donde se estudia la aparición del Fisco, y la llamada teoría del mismo nombre, sin que el apelativo de "fiscal" fuera causa para dejar de lado, todo estudio sobre temas o cuestiones que aún teniendo vertientes tributarias, no por ello, dejaban de ser sustancialmente, administrativas).

Desde el ámbito jurídico-administrativo resulta tan extraña como desde el tributario, la renuncia tácita que se ha hecho del estudio de las cont. especiales: cuando tan profundos estudios ha hecho de la noción de potestad-estudios de los que se sirvió más acelante, y sobre todo en la actualidad, el mismo Dº Tributario, que ha encontrado en ellos la más sólida base para la construcción jurídica de todo el complejo tributario ya que partiendo de dicha noción, ha sido posible la construcción de la relación jurídico-tributaria-e de la teoría del Fisco, e de las relaciones Administración-administrados, e de la misma de las prestaciones per-

sonales o de cualquier otro tipo de prestación, ejecutadas por los particulares, no tiene ninguna explicación la ausencia de estudios sobre dicha figura, objeto hoy de nuestras pesquisas. Con esto, no intentamos revalorizar nuestra modesta aportación, desde uno y otro campo, sino simplemente dejar las cosas en su sitio, y subrayar cómo la doctrina, cualquiera que sea su campo de estudio, se guía, aunque parezca otra cosa, por modas o prejuicios, carentes de toda justificación, no solo racional, sino histórica.

Tras este balance, debemos decir que si las cont. especiales, por tal inercia, han permanecido y permanecen ancladas, en un campo pretendidamente especializado, pero marginado casi totalmente, cualquier otra rama del Derecho, y con más títulos que ninguna, la jurídico-administrativa, debe ir en busca de la precisión y delimitación conceptual, para que sepamos de una vez para siempre, ante lo que nos hallamos. Más, aún, incluímos opinamos que las cont. especiales adquieren una mayor precisión desde el campo jurídico-administrativo por cuanto la mayoría de los conceptos relacionados con las mismas son de tal naturaleza.

Se comienza con su mismo presupuesto: las obras públicas locales por las que se cobran. Obras públicas que se presumen producen un beneficio, beneficio que comenzó siendo económico pero que ha ido desplazándose a un campo totalmente distinto que creemos ofrece mayor resistencia a la anexión tributaria: nos referimos al "beneficio especial". Aquel "beneficio económico", denominado "aumento de valor" tenía por un lado la ventaja de particularizar tal beneficio, pero por otro, engendraba la visión de cierta "duplicidad", con otro arbitrio local, casi del mismo nombre: el arbitrio de plusvalía o sobre el aumento de valor/ ()

() Esta por haber la historia de este arbitrio, cuando su aparición está tan cerca de la de las cont. especiales. Durante mucho tiempo, las mismas fuentes legales de estas últimas, serán las fuentes normativas de este arbitrio sobre el incremento de valor de los terrenos, que también, como aquellas, desde sus primeras manifestaciones, se crea con ámbito local: el proyecto Canalejas, de 1.910, como el R.D. de 2 de marzo de 1.917, dieron cabida a ambas figuras, hasta que el Estatuto Municipal de 1.924, tipificó entre las diversas especies de imposición municipal, al referido arbitrio, para cuyo cálculo se deducían "las mejoras permanentes y las cont. especiales". La Ley de Reforma del sistema tributario, de 11 de junio de 1964, otorga al Estado, lo que había sido hasta entonces una exacción local, si bien con tantas limitaciones, que hasta ahora no se ha hecho uso de la autorización contenida en ella, al Gobierno, para que determinara el momento de su aplicación así como las zonas del territorio "en las que progresivamente parezca conveniente establecerlo". Si traemos todo esto aquí a cuento, es para poner de relieve algo que arriba en el texto será objeto de ampliación explicativa o descriptiva: el carácter legal de los aumentos, y el carácter de anticipo o ingreso a cuenta que las cont. especiales tienen respecto de esta exacción local. Al que ya desde época tan remota se estableciera a, la vigencia de las cont. especiales la defunción de las cont. especiales, y por tanto que la mejora sobre la que estas recaían, no fuera juzgada como una mejora permanente y por tanto, de carácter tributario, es buena prueba del carácter especiales que las mismas reviste, así como de su separación con aquellos arbitrios, al fin y al cabo, tributos, con lo que más fácilmente pudieran confundirse.

A través de la obra pública local, y sirviéndose de ella, como pretexto, la entidad local respectiva, establece la intervención o cooperación forzosa de los administrados, limitados en el sentido de considerar únicamente como tales a las que tienen sus bienes colindantes con aquellas; fijémonos que de tales obras entran dentro de lo que se llama actividad de gestión del dominio público de la Administración, ya que tales obras se realizan sobre esta clase de dominio y en virtud de unas facultades exclusivamente administrativas. Desde el punto de vista de la entidad obligada a realizarlas, tales obras son necesarias al bien público sobre el que se realizan, por tratarse de un bien que no se mantiene estático ni inmóvil, sino que requiere de ellas, para cumplir con su fin de servicio. Resulta sumamente difícil distinguir en él como en las obras, lo que corresponde a una decisión exclusivamente de un titular dominical, y lo que corresponde a la responsabilidad de gestión sobre el mismo que tiene el ente público; es cierto que ninguno de los vecinos como ninguno de los miembros de la comunidad local tiene derecho alguno ni acción nominada por los que puedan reclamar que el ente público mantenga en perfecto estado de servicio, el correspondiente bien, pero también lo es, que si no lo hace, aquellos pueden reclamar la obligada indemnización de daños y perjuicios por su deficiencia como por su defectuoso funcionamiento, conociendo la misma normalidad del servicio público que sobre aquel se monta. Sin embargo, acordada la ejecución de la obra, el ente público exige una participación de los que van a beneficiarse por ella, beneficio que comenzó siendo económico, para terminar siendo, cualquier tipo de beneficio. La Administración establece así una cierta relación entre las obras y sus principales beneficiarios, en función de su situación entre sí: al hacer jugar el beneficio durante el proceso de ejecución de las obras, la Administración traza una cobertura sobre los posibles perjuicios y molestias que las obras puedan ocasionar, considerando que las mismas, de surgir, se compensan con aquel beneficio. Si se tiene en cuenta que la misma Administración, se intenta realizarse por esos beneficiarios colindantes, alguna obra dentro de sus propiedades tienen que solicitarla la oportuna autorización, devengadora a su vez de los adecuados derechos o arbitrios, mientras que cuando es ella la que acuerda la ejecución de unas obras, sobre un bien de dominio público, no solo la autorización para su realización, va implícita en su mismo acuerdo, sino además establece una participación de los que van a ser beneficiarios. En cierto modo, establece un concierto con estos últimos, ya que cabe decir que los beneficiarios castean parte de la obra; no se comprende por qué no se permite su realización total y ya no solo parcial, como tampoco por qué se les procura mantener alejados de ella, hasta que llega el momento de exigirles el pago de su participación. Con ella, el ente público consigue hacerles "interesados" en la obra; pero al fijarla de tal forma, les priva de toda posibilidad de alegar posibles derechos sobre ella.

Con tal participación, en cierta manera, se está haciendo pagar a los colindantes, por el mantenimiento de las vías públicas a su finalidad principal, al uso común. Es como si la Administración se resarciera de la pérdida del beneficio que podría obtener con otras afectaciones o destinos. Con el pago de las cont. especiales, los beneficiarios ven protegido el uso común de las vías urbanas que tienen frente a sus inmuebles. Cabría preguntarse en qué se benefician especialmente, si las obras no hacen más que garantizar dicho uso común; la respuesta no puede estar en lo que ya hemos señalado, el uso común de las vías urbanas es la mayor protección para la igualdad de derechos de disfrute de los administrados, y afecta más que a nadie, a los colindantes con tales vías. Por esto, los beneficiarios por razón de la colindancia, de las obras realizadas en las vías urbanas, son los más interesados en su ejecución, por cuanto con ellas se está mejorando la misma condición del uso común, al mismo tiempo que garantizando su continuidad. Aunque el uso sea común, a ninguno beneficia más que a ellos, por lo que desde esta perspectiva, ninguno más interesado que ellos en que se mantenga el uso y se hagan las obras. Basta pensar en que las vías urbanas pueden ser objeto de ciertas ocupaciones, para que pueda admitirse la posibilidad de alguna disminución del citado uso común (podemos citar los casos de ocupación de las vías urbanas, con postes de tendido eléctrico, telefónico, otras instalaciones de similar naturaleza; implantación de vías de ferrocarril para la circulación de tranvías, o las instalaciones eléctricas, para la circulación de los trolebuses). Dichas ocupaciones podrán ser mínimas pero por el mero hecho de ser de interés público, serán tan legítimas y compatibles con el destino natural del dominio público, bajo forma de vía urbana, como puede serlo su falta y por tanto, el uso común en exclusiva de toda la vía. Por el hecho de plantearse y admitirse su posibilidad, estamos deuciendo la importancia que tiene el mantenimiento del uso común, porque este, insistimos, beneficiará más que a nadie, a los colindantes. La instalación de una viga o un poste, para la instalación del tendido eléctrico o telefónico, perjudica más que a nadie, al propietario que tenga junto a ella, su inmueble; su falta, no perjudica a nadie, pero a quien menos perjudicia, es a dicho propietario. Cualquiera calle está abierta al libre tráfico; pero como ya hemos dicho, el que se beneficia más de dicho libre tráfico, será el vecino de ella puesto que sin hacer uso material, está en su poder mayor número potencial de posibilidades. Ninguno más que él, que tal situación se conserve y prolongue. Pero como tal régimen supone unos gastos, es natural- diríamos, que equitativo y justo- que la Administración gestora reclame parte del beneficio que pierde, como compensación por el beneficio que otorga al defender la persistencia del fin más apropiado a la naturaleza del bien. Con ello, las cont. especiales son capaces de marcar un nuevo régimen para aquellos bienes de dominio público que integran las vías urbanas: el uso común deja de ser gravoso para el ente titular, proporcionándole con la utilidad económica de su pago, el sacrificio de gestión de un bien "afectado al uso de todos".

Si las cont.especiales están garantizando una determinada afectación de los bienes públicos sobre los que se realizan las obras por las que aquellas se devengan, y por consiguiente, están protegiendo su uso común, el problema que se plantea es el de si las mismas pueden percibirse si este uso común se modifica en todo o en parte, o sea, si la vía urbana en su totalidad deja de estar afectada al uso común, o solo en una parte, zona o espacio de ella. El primer supuesto es difícilmente admisible, aún en el plano teórico, por cuanto la vía urbana dejaría de ser tal, al venir caracterizada para ser tal, por el citado destino común. En cambio con el segundo supuesto el problema se plantea en términos de mayor o menor intensidad de dicha participación; basta imaginarse con la existencia de una compañía de transportes, que hace un uso más intenso de determinadas partes de las vías urbanas y que por tanto se "beneficia" más que los colindantes, tanto de la vía como de las obras que sobre la misma se hagan. Si tal participación de esta compañía no fuera mayor, por ese mayor beneficio, la equidad se quebrantaría; de ahí que la L.R.L. precisamente al mencionar aquellas obras que por su contenido pueden referirse más a este supuesto, alude específicamente como nosotros, a una mayor participación de estas compañías. Es esta participación prevista por el art. 469, b) ("rectificación de rasantos en cuanto mejoran sensiblemente las condiciones de tráfico, entendiéndose en particular comprendidas en la obligación de contribuir en este caso, las Empresas que ejerzan habitualmente el transporte en las vías mejoradas..."), la que junto con la previsión contenida en el art. 457 de la misma L.R.L. lo que explica la referencia contenida en este último a la utilización o no, de las obras que devengan cont.especiales, como algo indiferente para su exigencia. Si la cont.especial no fuera la fórmula encubierta con la que la Administración acude a compensarse del uso común, tal referencia no tendría ninguna justificación, porque precisamente ella lo que está fijando es la forma del uso: un uso, que por ser común, podrá o no podrá producirse, pero que si se produce, no aparece determinable. Si las Compañías de transporte, sin ser colindantes en el sentido restringido, son requeridas por la ley, para contribuir, es porque su uso, el uso que hacen de las vías públicas en las que se efectúan las reformas de rasante a que alude el precepto mencionado, es mayor que el uso que hacen los demás obligados, o sea los colindantes uso que se caracteriza por la ausencia de notas especiales, privativas o particulares; uso, por lo tanto, común. Es ahora cuando quiere plene sentido la última parte del art. 459:

"(la obligación de contribuir)...será independiente del hecho de la utilización de unas u otras por los interesados".

El que sea independiente, no significa que en la última justificación de la obligación no aparezca el uso común, esa utilización que por ser de todos no se precisa, pero que el legislador tiene en cuenta por vía negativa. Sobraría si no jugara este papel, como sobraría y resultaría incoherente la referencia a las compañías de transportes.

La superfluidez desaparece por la vía de búsqueda de lo que tal pre-
visión específica pueda tener de común, con el supuesto general, lo que en-
tra en la categoría de "uso". Con ello, la L.R.L. entronca con un pasado en donde
distintas normas impusieron a los beneficiarios con determinadas formas de
uso, la carga económica de cooperar en grado especial al desgaste que su u-
so, producía en la respectiva vía o camino público: así la Ley de Troche-
ses, de 5 de octubre de 1.940, establecía en su art. 8º, en relación con los
arts. 21 y sgs. la obligación de contribuir por las compañías dedicadas a
dicha forma de transporte, a la conservación de las calzadas. La misma depen-
dencia evidente entre la contribución y el uso, es lo que explica la con-
templación de las compañías de transporte, dentro del art. 469, b, como explica,
a sensu contrario, la referencia a la utilización, en el art. 457. Si hasta a-
hora no se ha recurrido a esta explicación, es porque no ha dejado de rever-
se en un campo en que como el tributario no admite otras explicaciones que
las que no sean subsumibles en el simple ejercicio de la potestad del mis-
mo nombre. Con ello, desaparecían estos matices que estimamos de gran valor
interpretativo para el conocimiento de la estructura de las cont. especia-
les. Con ellas, pues, la Administración se resaca del uso común, como del be-
neficio que potencialmente es capaz de proporcionar, más que a nadie, a los
vecinos o colindantes con el mismo. Esto explicará el parentesco que inclu-
so en el plano puramente descriptivo se observa en nuestra L.R.L. cuando
regula tanto estas contribuciones como cuando se refiere genéricamente a
los "derechos y tasas": si se compara la redacción del art. 451, b. con la
del 435, I. se observará una gran identidad, que casi llega a ser total:

art. 435, I.: "Los Ayuntamientos podrán establecer derechos y ta-
sas por prestación de servicios públicos municipales, que
beneficien especialmente a personas determinadas o se pro-
voquen también especialmente por ellas".

art. 451, b.: "(Precederá la imposición de cont. especiales) Cuando
las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayun-
tamiento, beneficiasen especialmente a personas o clases de-
terminadas o se provocaren de un modo especial por las mis-
mas..."

Si a continuación relacionáramos los arts. 457, I, ya citados, con
su correspondiente en el campo de estos derechos y tasas-art. 436 ("La obli-
gación de contribuir ... se funda en la utilización del servicio o en el a-
provechamiento por el interesado..."), tendríamos el cuadro completo que no
explicará del por qué de las cont. especiales, que sería ese recurso con el
que los Ayuntamientos se resaca del uso común, en relación con aquellos
bienes que tienen como normal tal forma de afectación o destino, cubriendo
así el único flanco que la doctrina tributaria hasta ahora no ha visto, ya
que de esta forma, si los derechos y tasas cubren los usos privativos o espe-
ciales, las cont. especiales lo harán para el uso común, y justamente para su
mantenimiento; es entonces cuando se explica la referencia que como "interese"

sado" hace el art.457,I.¿Cómo podría hablarse con tal término,si estuviéramos ante un simple contribuyente?¿Cómo se podría dar calificativo semejante si el obligado fuera uno de tantos obligados por un tributo?.La denominación solo se explica por la vía del uso,preestablecido o condicionado,por el hecho de la "colindancia".El "interesado" según tal precepto,y el interesado en general "en el pago de las cont.especiales"(lo que resultaría paraajeno y hasta absurdo,si el terreno en que nos moviéramos fuera exclusivamente el tributario)es ese propietario colindante que tiene interés en las obras como tiene interés en que la vía pública,a la que es colindante,siga en su misma condición jurídica de "afectada"al uso de todos.El que el uso común no haya sido requerido para legitimaciones de esta naturaleza,acaso hay que explicarlo por su poca intensidad,por lo que es igual,porque era un uso apenas notable y notado;pero a medida que los terrenos aumentan de valor como en nuestra época,en donde la tipificación de determinadas zonas como verdes supone para sus propietarios la imposición de una verdadera servidumbre,no es de extrañar que las zonas afectadas al uso común,por la carga que representan tanto en si mismas como en los gastos de entretenimiento y conservación,la Administración titular gestora exija el pago de unas contribuciones de aquellos de los usuarios comunes que más se benefician,como son los colindantes.Es ahora cuando prácticamente las cont.especiales se deslindan con toda nitidez,de los derechos y tasas,que definitivamente como hemos no aparecen como muy distintos.

Por esto,es por loque las cont.especiales se nos presentan como un magnífico instrumento compensatorio,y sobre todo,como un recurso de utilidad.Hace unas décadas,era pensable en la posibilidad de un uso común,extraordinariamente reducido y ligero:unas calzadas,apenas utilizadas,una facilidad de estacionamiento de los vehículos delante de las fachadas,una libertad total de entrada y salida,etc.La vida social ha ido aumentando las ocupaciones,la necesidad de usos especiales y privilegios,y paralelamente haciendo que los usos comunes se tornen en determinados aspectos,usos especialmente intensivos(hasta con pensar con el estacionamiento nocturno de los vehículos,propiedad de los vecinos de los inmuebles colindantes)para ver visiblemente el cambio sustancial experimentado por el tradicional y clásico "uso común".Justificado está que la Administración intente resarcirse de los beneficios proporcionados por tal uso,bajo la forma de percibir cont.especiales.Al no ser en un principio-época más remota de su instauración-tan visible,el recurso a las cont.especiales tuvo necesidad de acudir a justificaciones.puramente tributarias,como era la del "aumento de valor";en cambio la tendencia a la mayor funcionalidad del "beneficio especial",obedece tanto al abandono de tales argumentos puramente tributarios,como a una aceptación de lo que constituye la verdadera razón de ser de las cont.especiales:la compensación económica de un uso no determinado,ni especial,privativo o particular(en cuyo caso,daríá lugar a una tasa).

Con este enfoque, adquieren mayor claridad los supuestos de contribuciones especiales por beneficio especial del art. 469. Aparte de ser la única relación de ellos, por lo que en si misma, ya es reveladora, lo es mucho más a la luz de la anterior doctrina, porque si nos fijamos en ellos comprobamos como la mayoría hace referencia a las "vías públicas", como concepto más amplio que el de urbanas, respecto del cual juega como género, pero en síntesis "vías", ya de comunicación, ya de circulación, pero en las que destaca siempre la nota del "tráfico", o sea, para el cumplimiento del fin más común que pueden tener las vías (junto a las calles, aparecen los caminos, las carreteras, los puentes, etc). La elección de tales supuestos no aparece como aleatoria ni puramente ejemplificativa, sino que curiosamente está de acuerdo con la doctrina, con esa doctrina que ha estudiado el fenómeno jurídico de las "calles o vías urbanas", y vías públicas en general, que curiosamente atiende a la existencia de ciertas obras, para darlas dicha caracterización: si en otra parte de nuestro trabajo, ha quedado constancia ya de cómo nuestro legislador, en distintos campos de su actuación, acude a la existencia de tales obras o servicios, para establecer y aclarar determinados efectos, ahora es preciso acudir a esa doctrina que acude a lo mismo, para calificar la existencia de determinada zona urbana como afectada al uso viario, y por tanto, al uso común. Así, Genet considera que son "vías urbanas" las radicadas en el interior de las poblaciones (lo que nos arroja nueva luz del supuesto previsto en la L.R.L. en torno al caso de las cont. especiales devengadas por obras realizadas en el extrarradio: ver, epígrafe relativo al "aplazamiento de las cont. especiales") que sirven tras largo tiempo a la circulación general y conectan entre si a otras vías públicas, siendo susceptibles de recibir casas-habitación y están previstas de pavimentación, alcantarillado y alumbrado (citado por Escribano Collado, en obra ya cit. V. Genet: "De la voirie publique par terre. Bruselas, I. 964).

Por esto, las cont. especiales son propias de zonas urbanizadas o por urbanizar, dado que presuponen una infraestructura local, que se refleja al exterior, en forma de determinados obras, instalaciones o servicios, que se realizan sobre las vías que a su vez se califican de públicas y urbanas, por estar afectadas al uso de todos, y por tanto, al uso común, del que se benefician especialmente, los propietarios de los inmuebles (casas habitación y establecimientos comerciales e industriales) vecinos, y por consiguiente, colindantes; un uso común, que se diversifica en una serie de usos, dado que como la mayoría de los bienes integrantes del dominio público, el uso común no quiere decir ni significa "uso único", sino uso de todos, que pueden hacer el uso de muy distinto modo. Cualquiera pueda usar la calle, pero mientras unos pasean por ella diariamente, otros no la pisan y otros hacen un recorrido diario; el uso por cada uno de estos tres usuarios es en el mismo título, pero, podrá decirse, que en todos ellos, es igual.

El legislador ha ido teniendo conciencia del auténtico contenido de las cont.especiales a medida que iba averiguando lo que quería con ellas. Al principio, concedió decisiva importancia al beneficio económico, para lo que la noción de aumento de valor, a pesar del uso duplicativo que de ella hacía, ya que eran dos las exacciones locales las que recurrían a ella, diferenciándose en que la una-la cont.especial- recaía sobre el aumento de valor más o menos inmediato a la realización material de una obra pública local, y con la otra-el arbitrio municipal sobre el incremento de valor de los terrenos-, se gravaba el aumento que podríamos llamar "diferido" a lo largo del plazo temporal estimado. Lógicamente resulta implícita la concepción tributaria, razón por la cual se estimaba como principal tal forma de beneficio, aunque sin embargo el juego paralelo del otro tipo de beneficio-el especial-hacía ya que nuestros legisladores, aunque no ostensiblemente, tuvieran de la cont.especial una concepción más amplia que la puramente tributaria (lo que explica ese juego paralelo de la cont.especial con ese otro arbitrio municipal sobre el incremento de valor de los terrenos). La evolución ha acentuado, hasta llegar a suprimir, el papel y la noción del aumento de valor, de la noción de "beneficio especial", junto con una mayor obligatoriedad de las cont.especiales, obligatoriedad inexplicable desde el campo tributario. Diremos por qué: con la actuación del "aumento de valor", era visible que las cont.especiales no podían ser obligatorias, al menos en el grado de generalidad que lo van siendo y que lo irán siendo en el futuro, porque la cont.especial no podía intervenir si no resultaba comprobado el aumento de valor. Aumento que no podía ser presunto si no quería caerse en la más falsa de las presunciones: se trata de un dato real, que hay que comprobar en la realidad: se y se produce aumento de valor, o no se da y no se ha producido. Si lo primero, la cont.especial podría percibirse; si lo segundo, no podría ser obligatoria. En cambio, con el beneficio especial, la imposición-empleamos esta palabra en sentido gramatical-de las cont.especiales puede ser obligatoria, aunque variando el sentido conceptual de las mismas, que ya no serán estrictamente un tributo, sino una de las "formas de concurso" de los intereses en las obras.

Solo la generalidad o generalización aplicativa y obligatoria de las cont.especiales ha podido producirse cuando el legislador ha colocado como su principal y hasta único motivo el del beneficio especial, ya que entonces al desaparecer toda referencia al económico, ha desaparecido la rigidez propia del mecanismo tributario que es lo suficientemente serio y grave como para permitir su aplicación únicamente en los casos en que previamente se ha demostrado un aumento de la capacidad económica del obligado. Ninguna nueva capacidad económica se pone de relieve con el beneficio especial, por lo que lógicamente ningún tributo puede percibirse, a no ser que se quiera incurrir en el delito de confiscación. En cambio, concebida dicha generalización como obra del beneficio especial, la visión de las cont.espe-

peciales cambia por completo. La Administración local con ellas hace participar de modo obligatorio en el coste de realización de las obras, a los interesados por ellas, que serán, como ha quedado señalado, los propietarios colindantes; dicha Administración es titular del dominio público sobre el que las mismas se ejecutan, dominio afectado al uso común. Como tal titular puede estar o no estar, obligada a su ejecución, precisamente en función de sus facultades de policía o gestor, de dicho dominio. Ningunas facultades más soberanas, que estas de policía, por lo que ninguna mejor que ellas, para autorizarla a la percepción de las cont. especiales, como forma de concurso forzoso o participación obligatoria que previamente la ley ha permitida. Pero es ahora cuando solo juega como límite distributivo de las cont. especiales, el coste total de las obras, desapareciendo la mínima alusión al porcentaje que el mismo representaba sobre el aumento de valor. Los llamados a contribuir lo son porque son interesados, y en función únicamente del coste de las obras; si cabe, su concurso se hace más obligatorio, pero en dependencia de esas facultades de policía, ya que la participación de cada uno de ellos se determina en función del coste total y del restante número de participantes, desapareciendo la variación que simbolizaba el distinto aumento de valor para cada uno de ellos. Desaparece toda referencia también a nacientes que puedan acentuar la antigua visión tributaria, al personalizar los elementos de la deuda tributaria para cada uno de los participantes, que por el contrario, se ven uniformados en la carga de su participación, al darse en ellos el mismo título origen de la obligación y el mismo ente soberano que se la exige. Es a partir de este momento cuando se le se justifica el anticipo previsto en nuestra L.R.L. de las cuotas por cont. especiales, ya que la Administración no tiene por qué esperar a la ejecución material de las obras, para averiguar: 1º si se ha producido aumento de valor y 2º si procede por ello la imposición de las cont. especiales. Ahora, el anticipo es viable y legítimo, porque si solo es un beneficio especial el que deriva de las obras, los participantes pueden y deben participar desde el principio, o sea, antes y preparatoriamente a su realización por lo que es factible y permisible el cobro anticipado, fórmula o procedimiento que demuestra mejor que ninguno el carácter de una obra de todas que con el concurso forzoso de los interesados reviste la ejecución de la obra.

Este carácter se comprueba con la regulación que la ley del Suelo hace de las cont. especiales; permanecía cuando el por qué esta ley imponía estas contribuciones simultáneamente con la cesión de viales. Con lo anterior creemos que queda claro: las cont. especiales vienen a ser una fórmula encubierta de la cesión, a modo de otra clase de "cesión", como si junto a la cesión en especie-en forma de viales-, para evitar o disminuir el mayor sacrificio que generalmente los obligados atribuyen a tal tipo de cesión,

se tipificara otra, en forma pecuniaria, sin que la diferencia de contenido de una y otra forma de cesión, justificara la diferencia de enfoque y hasta de tratamiento jurídico, al someter a la cesión de viales a un procedimiento más de cooperación urbanística obligatoria impuesta a los particulares por dicha ley del Suelo, y el pago de las cont. especiales, a las normas del Dº Tributario. Al contrario, bajo la visión de las cont. especiales como formas que puede revestir el concurso forzoso impuesto a los interesados en la ejecución de determinadas obras públicas locales, ambas "prestaciones" se unifican bajo el mismo régimen jurídico, adquiriendo la misma y simultánea legitimación. Las cont. especiales por analogía serían una forma de cesión, de contenido pecuniario, pero que podría admitir cierta variación (habilitar formas de pago en especie, como se admite por la misma L.R.L. con los llamados auxilios por los obligados, auxilios que pueden revestir la forma de cesión o aportación de terrenos, y el reconocimiento de la compensación con su importe y el importe o cuantía señalada en concepto de cont. especiales, tal como se acauce de los arts. 454 y sgs.)

Un concurso forzoso que históricamente se exteriorizaría en forma de prestaciones personales, realizadas por los mismos obligados, que serían los que por sí mismos, ejecutarían las obras; la evolución de la técnica, junto con la búsqueda de mayor uniformidad en las obras, serían los motivos, como indica Forte (ver, la parte a la visión doctrinal de las cont. especiales, de este mismo trabajo), los que incitarían a la interposición del correspondiente ente público, que se encargaría en adelante de tal ejecución aunque distribuyese parte de su coste, a los que hasta entonces habían estado obligados a su ejecución directa. En el fondo, las cont. especiales vienen a ser las formas modernas de las viejas prestaciones personales (de ahí que los que las ven con ojos puramente fiscales, como puede ser Labella, no dejen de hacer alguna referencia a esta visión, comenzando por definir las como "prestaciones pecuniarias..."), lo que a su vez, iría con una evolución conceptual tanto de las relaciones vecinales, como de la capacidad de los entes públicos para la realización de tales obras.

¿Por qué habría de concebirse de distinta manera, la cesión de viales, de los pagos de cont. especiales? La complementariedad de su juego y operatividad, revela la complementariedad de su naturaleza: manifestaciones singulares del mismo fenómeno de colaboración forzosa e impuesta por el ente público local, a favor de la realización de determinadas obras, en virtud de su propia potestad de policía, que es la más soberana, y dentro de la que podía encajarse una pretendida potestad tributaria, que en todo caso, aquí aparecería encajada y confundida con esa más amplia potestad de policía; aún para los reticentes, defensores a ultranza de dicha potestad, desaparecería absorbida instrumentalmente por un poder, y un ente, que recurriría a su potestad soberana, reconocida en la ley, para la exigencia obligatoria con ocasión de ciertas obras, de unas cantidades que serían tanto sustitui-

ción de viejas prestaciones de trabajo personal, como nuevas fórmulas de colaboración en la conclusión de obras, de interés para los mismos obligados. Es entonces cuando tiene plena lógica el mismo frecuente supuesto de la "oferta de concurso", a que se refiere alguna doctrina, y que no sería desde esta perspectiva, más que como la otra cara de la misma medalla: oferta de concurso que está pensada para las mismas obras, para las cuales se tipifican las cont. especiales, y que revelan como lo ideal sería esta forma de presentación de la presunta colaboración de los particulares, pero dado que estos son remisos para tal colaboración, es por lo que la ley altera su voluntariedad, imponiéndola obligatoriamente, pero sin que por ello se desvirtúe su mismo contenido. Así entre esa doctrina podemos citar a Gaston Mensarrat (citado por Escribano Collado, pág. 134) que estudia las cesiones gratuitas de terrenos por un particular, para la apertura o ensananchamiento de una vía pública como asimilables a una oferta de concurso, o sea, "a aquella operación por la que los particulares interesados se comprometen a participar en los gastos de entretenimiento o de apertura de una vía urbana, ya sea ofreciendo una determinada suma de dineros, ya cediendo de manera gratuita los terrenos necesarios, etc"; ¿qué diferencia existe entre esta forma de concurso y el pago de cont. especiales? La única sería que la voluntariedad característica de la misma, se sustituye por la exigencia obligatoria del pago de las segundas, pero un pago que tiene la misma justificación que aquella: la colaboración, el concurso impuesto ex lege, pero colaboración y concurso en el fondo, para realizar ciertas obras de interés a los mismos obligados.

Tenemos pues ante nosotros las grandes líneas de la nueva concepción de las cont. especiales que proponemos: unas prestaciones pecuniarias hechas por los interesados en la realización de ciertas obras, generalmente de mantenimiento y conservación de las vías públicas, para que sirvan al uso común, en razón de su misma colindancia con tales vías, y como principales beneficiarios de dicho uso. Prestaciones pecuniarias, impuestas obligatoriamente por la ley, y con las que se culmina un proceso de explotación económica del dominio público. Las cont. especiales completarían el camino abierto con las llamados derechos y tasas, que habrían revelado por vez primera cómo el dominio público es susceptible de dicha explotación, como señala De Laubadère; si tales derechos y tasas son compatibles con la existencia de uso común, ya que percibidos por razón de usos especiales e incluso aún, simplemente más intensivos (), los cuales presuponen por sí mismos, como alternativa conceptual y dialéctica a su misma existencia, la realidad de un dominio público afectado al uso común, no se bien por

() A. de Laubadère: Cours des grands services publics et entreprises nationales. - París. I. 959-60. pág. 179. - Escribano Collado, en obra ya cit. pág. 540, alude al desequilibrio que se origina entre una Administración que intenta percibir unos derechos, por estos usos más intensivos, que se dan en la práctica, sin previa autorización, y el beneficiario del mismo, que intenta la defensa de tal uso, si se le exige el pago: el T.S. considera existe un aprovechamiento especial, aún sin autorización o concesión específica, admitiendo la licitud de la exigencia de un derecho, en base al art. 435, 2. de la L.R.L.

qué las cont.especiales no puedan ser ese eslabón que cierre la cadena de la citada rentabilidad económica de los bienes de dominio público, cuando dicha rentabilidad puede verse como legítima contraprestación a la utilidad proporcionada por dichos bienes cuando reviste la forma externa de vías públicas.

Si la L.R.L. admite la posibilidad del procedimiento o fórmula del "concierto" para la realización de dichas obras, y como un procedimiento alternativo a la misma entrega pecuniaria de la cont.especial, es porque está viendo que en el fondo, lo que hay es un concurso, que llega hasta el concierto con la Administración titular de las vías y por tanto del dominio, para la realización parcial de las obras. Que tal concierto sea solo parcial, aunque llegase a ser total dentro de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, está demostrando tanto la realidad conceptual de la colaboración, que no puede desmentirse, insistimos, en tributaria, por el simple hecho de la variación del contenido de la colaboración, que porque sea en dinero, dejaría de ser tal, para pasar a ser el pago de un tributo, solo es un residuo del antiguo recelo legal y administrativo, entre la titularidad del dominio y la realización de las obras. Al entregar por el concierto, una realización parcial, con el resto la misma Administración acredita su presencia, y al mismo tiempo, su titularidad, así como un mayor control directo. Con todo esto, la cont.especial deja de ser un pago tributario, manifestación a su vez, de una potestad unilateral como la tributaria, que intenta forzosamente aplicarse por los que sostienen su naturaleza tributaria, a pesar de darse la paradoja de que su pago se exige por una actividad administrativa y por un beneficio no económico y tampoco sinónimo de una mayor capacidad económica, que es lo que por definición, debe ser solo objeto del tributo. Al contrario, la cont.especial pasa a ser un pago justificado tanto en el interés como en el uso-con sus distintas variaciones-que en determinados bienes y obras, tienen los administrados por su misma condición de colindantes con aquellos y estas. El que sea una colaboración pecuniaria, aunque no sustancialmente-como lo demuestra la previsión legal ya citada del derecho especial de compensación que nuestra L. R.L. reconoce al obligado a su pago, cuando haya realizado o aportado alguna otra cesión-habilita la aplicación de los procedimientos recaudatorios comunes a los tributos, procedimientos aplicables a todos los ingresos públicos, sean o no de naturaleza tributaria (como es el caso de las multas), pero que no por esta, pierden su natural condición. Incluso, si se intentara una aplicación omnímoda del concepto tributario, en el sentido de que lo fueran todos los pagos o prestaciones en dinero, cualquiera que fuera la causa de su cobro, creemos que no por esto, desaparecerían los rasgos jurídico-administrativos de esta nueva visión, a la que simplemente se superpondría una denominación, un nombre, por encima de su verdadera naturaleza, más amplia y generosa, de "cargas o prestaciones administrativas", por ser administrativo, su título, y por ser debidas, a un ente administrativo.

– Beneficio general y superficie especial

Beneficio general y beneficio especial.

Diríamos que cada uno de estos beneficios, sirve para apoyar la autonomía de una figura tributaria, ya que el beneficio general justifica el cobro de impuestos, mientras que el de beneficio especial lo haría con las contribuciones especiales. De ahí la imposibilidad conceptual de extender con demasiada el intento de percepción de estas últimas, si no se quiere hacer desaparecer "la razón de ser de su especialidad": todos los intentos de sujetar a su pago al mayor número de contribuyentes, a través por ejemplo de la idea de "zona de influencia" o cualquier otra, lleva en sí el peligro de diluir la esencia de la contribución especial y acercarla a la de impuesto. Ahora bien, no solo es el beneficio especial sino la de conlincencia con el dominio público, lo que justifica su cobro, por lo que el fundamento de estas contribuciones no pertenece exclusivamente al campo tributario, sino también al jurídico-administrativo. Por eso en el campo tributario las posturas frente a las contribuciones especiales se reducen o a sostener su falta de autonomía conceptual como en España por ejemplo sostiene Sáinz de Bujanda o a defenderla como hace Cortes Domínguez-aunque con argumentos que más responden a un planteamiento general de Derecho (por razones de justicia) que al puro y estrictamente de D. Tributario.

Es de decisiva importancia no obstante la noción de "beneficio especial", determinado aun así, de forma puramente nominal, como contraste frente al beneficio general. Especialidad del beneficio que radica tanto en su misma cualidad-en las especiales características que presenta como "beneficio especial"-como en su misma aptitud geográfica. Conviene fijarse que se trata de un beneficio que surge como consecuencia de la realización de una obra hecha para beneficio general; es un beneficio que no busca ni aparece por obra de los mismos beneficiarios; tampoco es un beneficio directo e inmediatamente querido por el ente ejecutor de la obra pública, de la que nace dicho beneficio (por definición esto último queda excluido). Creemos que lo de menos es que tal beneficio pueda o no ser medido; lo importante es que su especialidad es evidente y que como tal especialidad, se produce ex iure y no es ni querido ni perseguido por los contribuyentes. Si se atendiera a los deseos de estos últimos, la mayoría de las obras que devengan tales contribuciones no se emprenderían, y la misma evolución de la vida moderna hace que obras que hace unos años se veían como causas indiscutibles de tales beneficios, se consideren en la actualidad como perjudiciales al puro interés particular: basta imaginarse la mejora del alumbrado^o del pavimentado, como factores cooperadores de un mayor tráfico, para ver que el acento deberá colocarse en esta última nota, de forma que cuando es excesivo y deteriorante para el medio ambiente, los mismos particulares ofrecen resistencia a tales mejoras por entender que hará empeorar su entorno, aumentando la circulación, la contaminación, los ruidos, y a la postre, el valor de sus residencias. No es infrecuente oír de algunos propietarios elogios sobre el mal estado en que se en-

uentran sus calles, lo que repercute en la tranquilidad de la calle y por tanto de sus viviendas, al verse liberadas de todos los perjuicios consiguientes con un tráfico intenso, engendrado por el buen estado de las carreteras. Lo que nace unos años se veía como algo beneficioso, la misma evolución de la vida social de apreciaciones de perjudicial, con lo que tales particulares no demandarían la realización de obras públicas, que tanto considerarían imprescindibles, ni mucho menos consideran real la existencia de un beneficio especial. Con esto, destacamos la existencia de un beneficio real, que no se admite o no puede admitirse por el presunto beneficiario, cuya existencia es más de la perspectiva pública y que por este motivo, se impone, se presume y no requiere declaración del aquél. Además la especialidad es local, o sea, en virtud de un determinado territorio y en función de un número determinado de beneficiarios, lo que sirve para explicar el por qué de su práctica exclusivamente casi local y fundamentalmente referido a los bienes inmuebles urbanos (esto nos ayuda a comprender del por qué de su ámbito municipal, porque las supuestas obras públicas estatales con repercusión local - construcción de una carretera - benefician principalmente a propietarios de bienes rústicos, y son las obras hechas en las ciudades las que originan tales contribuciones especiales, obras que no pierden tal carácter según que sean de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos, que lo sean del Estado pero hechas por aquellas en concepto de "delegación").

Para calificar el beneficio especial no es preciso acudir a su reconocimiento o declaración por los particulares, sino solo fijar unas obras públicas realizadas que benefician por su inmediatez, a unos determinados propietarios, en lugar de otros. Es un beneficio fatal y en cierto modo, preestablecido, que nace sin intervención del beneficiario y que a éste atribuye tal condición, aun contra su voluntad. Y frente a los intentos de su cuantificación señalamos que aún siendo nulos o negativos - por la imposibilidad de su concreción numérica -, la razón de ser de la especialidad radica en este predicado puramente nominal, sin necesidad de ser determinable ni determinado cuantitativamente, y si solo cualitativamente, porque la especialidad desde el lado del beneficiario viene marcado por un criterio singular - él frente a otros - y por un criterio material - porque el beneficio consiste en algo inmaterial, con el que se beneficia determinada finca y determinados propietarios, inmateriali- que puede consistir en un mejor alumbrado, un mejor pavimentado, o un mejor cualesquiera de los servicios que motivan su percepción.

Decir que unos particulares se "benefician más que otros" como efecto de una obra pública no puede ser base para la percepción de un impuesto, pero si puede serlo para el cobro de una contribución especial, petición de principio que es al mismo tiempo, una conclusión, ya que justificaríamos simultáneamente tanto la inexistencia de dicho beneficio como de la contribución especial. La tipicidad del beneficio sirve de base para montar la tipicidad del ingreso público que sobre aquél se monta. O admitimos la especial

lidad del beneficio y estamos admitiendo parcialmente la especialidad de estas contribuciones especiales dentro del genero "tributos", o le negamos, en cuyo caso, negamos a estas últimas. Estimamos que reducir el ámbito de las cont. especiales cuando ese beneficio especial es cuantificable numéricamente, es reducir tanto su misma existencia como aumentar su identidad con los impuestos, ya que de no lograrse aquella cuantificación, no habría cont. especiales, por lo que en cada caso sería problemática su misma existencia-no vería por razón de la obra pública realizada, sino por algo tan posterior como la cuantificación del beneficio especial producido-como sería problemática su autonomía frente a los impuestos. En realidad, en tal tentativa cuantificadora hay mucho presupuesto impositivo-y de los principios que le rigen-certeza de las bases, determinación matemática de la cantidad a pagar, reducción de la discrecionalidad al mínimo, etc-pero hay también consciente o inconscientemente, una cierta identidad en el fondo con el impuesto. Mucho más cuando en el terreno de la pura lógica, la cuantificación sería una operación matemática posterior al reconocimiento de la previa existencia del beneficio especial; es absurdo hablar de cuantificar lo que previamente no se admitió existe. Negar a posteriori porque no puede fijarse lo que a priori se ha admitido, es incurrir en una contradicción absurda; para nosotros, la cuantificación sería como una alicata para calibrar el importe de la cont. especial, pero no para predecir su existencia, de forma que por su juego se impondría el percibo de un mínimo, que iría aumentando en función de esa cuantificación. Insistimos en que no puede establecerse un terreno de nadie que representaría el período temporal comprendido entre un provisional reconocimiento del beneficio especial, solo como operación previa a la definitiva de su cuantificación, que de ser positiva, terminaría con aquél período de interrogantes para culminar en otro consolidado y definitivo. Tal proceso no haría más que engendrar una enorme incertidumbre, incompatible con los intereses públicos como privados. Con aquellos, por cuanto una obra financiada con estas contribuciones especiales, no puede dejarse a unas mayores o menores probabilidades en su cobro, en función precisamente de la cuantificación del beneficio especial, y con estos, porque dejaría su patrimonio sujeto a no a tales contribuciones especiales en función de lo mismo, dependiendo tanto de los encargados de la operación como de su mayor o menor facilidad en la operación, porque lo que no se exige para los impuestos se pide de estas contribuciones, o sea, la exactitud en la determinación cuantitativa del beneficio especial. En definitiva es a lo que ha llegado la doctrina diferenciadora de las cont. especiales: "...la importancia cuantitativa del beneficio especial es independiente de la estructura jurídica del mismo", escribe Leach Albert, o lo que es igual, la base económica-nosotros diríamos, cuantitativa-que se ha querido poner como diferenciadora de las cont. especiales frente a las demás figuras tributarias, no puede tener tal fin ni servir para ello.

La doctrina se ha fijado poco en que las obras que motivan el cobro de cont.especiales se realizan por un ente público, en terrenos de dominio público y sobre los cuales se admite un uso público común o general. Todos estos requisitos son necesarios y concurrentes para que pueda exigirse su percibo, de forma que las obras que el ente público realice en terrenos que le pertenecen a título patrimonial, de manera alguna legitiman tal cobro, como tampoco legitiman a cualquier propietario particular para exigir de sus colindantes participaciones en las mejoras que tenga a bien realizar en su propiedad. Y decimos esto porque creemos que el fundamento es algo distinto o al menos no corresponde a título exclusivo a la potestad tributaria, que solo jugaría en su totalidad en relación a los impuestos, pero no frente a las tasas y a las cont.especiales, cuyo punto común radicaría en ser contraprestaciones a obras públicas singularizables en sus efectos, aunque se distinguirían por la mayor voluntariedad en las primeras frente a la mayor forzosa de las segundas. La actuación de la potestad tributaria sería a posteriori del juego de una anterior potestad administrativa que en nuestro caso vendría representado por una situación de prevalencia del dominio público sobre el privado, a manera de una carga impuesta a este último, carga a la que estarían sujetos todos los inmuebles urbanos con dicho dominio, que se concretaría en caso de realización concreta de las obras correspondientes. Es por lo que consideramos que la idea de beneficio especial apoya dos potestades: una, la administrativa, que en cierto modo es identificable con la expropiatoria, y otra, la tributaria. La primera, exigiría la expropiación de un beneficio, de una utilidad que el propietario particular obtiene de la realización de unas obras, y la segunda, la tributaria, completaría la anterior legitimando la transferencia de unas cantidades del patrimonio particular al erario público.

El juego de la potestad administrativa sería más claro y admisible si estuviera establecido simultáneamente un deber general de indemnización porque en este supuesto, la compensación económica abonable en concepto de cont.especiales sería un caso particular de tal deber, si bien desde el lado del administrado, ya que a un deber de indemnizar por parte del ente público en los casos en que se produjera un perjuicio a un inmueble urbano como secuela de su condición "colindante" con el dominio público, correspondería otro deber análogo de este mismo propietario, receptor de un beneficio procedente de una obra realizada en un dominio público. El particular sabría que está obligado al pago de una cont.especial, de experimentar su finca una mejora o un beneficio, en relación con su situación anterior y en relación con otras propiedades privadas, al igual que sabría que le asiste un derecho de indemnización, si lo que prueba es un perjuicio, motivado por la misma situación de colindancia. De no ser así, resulta difícil justificar el cobro de cont.especiales ya que se coloca al propietario obligado a su pago en una posición desequilibrada, que engendra solo obligaciones.

El recurso explicativo a ambas potestades es necesario para aclarar la naturaleza de las cont.especiales, porque la potestad tributaria cerraría por la vía de la soberanía tributaria el círculo iniciado por la existencia de un beneficio especial motivado por unas obras públicas realizadas sobre dominio público, que por tal hecho-obras para el uso público, o sea, para todos-cuando benefician a alguien en particular, tal beneficio debe ser expropiado por la vía de una contraprestación que no es exactamente un impuesto aunque si se recaude mediante la misma potestad de este último. Alegar únicamente la potestad tributaria como fundamento último de su cobro es falsear tanto los supuestos de aplicación de esta potestad, como la misma potestad, por cuanto ninguno de sus elementos caracterizadores-al menos, como se manifiestan en relación a los impuestos-se manifiesta en relación a las contribuciones especiales: el hecho imponible -si es que puede hablarse de él en relación a estas contribuciones-guarda la menor semejanza con el causante de los impuestos, respecto de los cuales hay siempre cierta voluntariedad, de la que no hay el menor rastro en dichas contribuciones (aunque sería distinguible según que se reconozca la separación entre el deseo de que las obras públicas se realicen y se juzguen necesarias y el posible beneficio especial que de ellas derive o que no se reconozca, sosteniendo que el beneficio derivado se identifica con el mismo carácter de las obras, destinadas al uso de todos, y siendo, por tanto, un beneficio para todos). Solo la potestad tributaria no puede justificar el, por qué en el caso de realización de unas obras públicas de las que se presume la obtención por parte de los propietarios colindantes a la misma de un beneficio especial debe percibirse una cantidad compensatoria del mismo. Si lo admitiéramos deberíamos preguntarnos simultáneamente por la singularidad de su empleo, frente a su típica nota general. Es cierto que a esto se objetaría que también en los impuestos hay un deber singular, ya que no todos son sujetos pasivos de los mismos, a pesar de la generalidad con que están concebidas sus normas, siendo solo los sujetos en quienes concurren la fuente de riqueza tributable, los obligados a su pago (serán solo los propietarios de viviendas, edificios o construcciones, los sujetos a la respectiva cont. urbana, aunque ésta hable en terminos generales, y dígase lo mismo en relación con los restantes tributos), pero también lo es la de que en principio todos somos potenciales contribuyentes terminando por serlo en última instancia aquellos en quienes se presentan las condiciones de propietario o de rentista. En las cont.especiales, en principio y al final, solo aparecen unos determinados obligados en función de los cuales se singulariza la cont.especial. Esta singularización sería más completa si se atendiera a una selección entre los supuestos mejorados, evitando caer en la opción zonal y atendiendo a cada caso, para comprobar si en cada uno de ellos concurre el beneficio o si este no se ve descompensado por la existencia de un perjuicio, que le da crédito para exigir su indemnización más que para pagarla bajo forma de cont.especial.

La exigencia de las cont.especiales plantea la correlativa exigencia de implantar una regla general de indemnización por parte del ente público en todos los casos de producción de un perjuicio especial. Aparecen entonces dos nociones de evidente paralelismo como son las de perjuicio especial y beneficio especial. Este último se presentaría como presunto legalmente, frente al que sería de admitir una prueba en contra del particular afectado, de cuyo éxito se derivaría la intervención de la otra institución: el perjuicio especial. La obra pública realizada sobre dominio público en principio se estimaría que beneficia especialmente a los propietarios colindantes, no solo por cuanto toda obra presupone una mejora sobre la situación anterior, sino por cuanto lo contrario sería absurdo e ilógico, como diría Duguit, ya que si según esto las leyes no pueden prever ninguna indemnización a particulares por presuntos daños derivados de su ejecución, ya que tal provisión significaría que la misma ley admitiría su propia injusticia lo mismo sucedería en el caso de las obras: no pueden prever que se produzcan perjuicios en su realización, aunque de ésta posteriormente se deduzcan (decimos posteriormente para aludir a su ejecución material). En todo caso podría llegar a admitirse la posibilidad de que en el proyecto incluso de la respectiva obra se previera la posibilidad de que de su ejecución se derive algún perjuicio para algún propietario en particular, y tal provisión no recibiría la condena de ilógica o absurda que recibiría de cumplirse la idea de Duguit, ya que frente al supuesto contemplado por este de una norma de derecho, el proyecto no tiene tal condición, sino solo la de proyecto técnico que puede motivar ciertos perjuicios a algunas propiedades en particular. Con su admisión desaparecería la crudeza de la misma condición presuntiva del beneficio especial, flexibilizándola.

Insistimos en que para nosotros la idea de perjuicio especial serviría para perfeccionar y completar la noción de "beneficio especial", formando ambas nociones como partes de una misma medalla, de la que una es el haz y la otra, el envés, pero siendo necesaria su visión para adquirir una perfecta noción de cada una de ellas/la presunción legal del beneficio especial que en esta manera supone la generalización de éste, al operar la noción de perjuicio especial, llevaría a una mayor individualización de aquél, y por consiguiente, a una mayor conformidad entre la noción y su verdadero significado del "beneficio especial", ya que entonces sería el beneficio especial de/y/para cada propietario en particular. El paralelismo de ambas nociones así como su operatividad simultánea se prueba al subrayar la naturaleza no exclusivamente económica ni cuantitativamente numérica de perjuicio especial, perjuicio en ocasiones tan evidente como el beneficio especial ya que si de la simple realización de las obras puede deducirse la existencia de este último, lo mismo sucede con la presencia real del perjuicio especial, que se manifestará por ejemplo en una exteriorización física de la propiedad particular en relación con la obra, y por consiguiente, con el dominio público, claramente deteriorada respecto de su posición anterior.

Algún autor, como Leach Albert, hay tenido ya presente en su estudio de las cont.especiales, la idea de perjuicio especial, pero admite la posibilidad de su juego independiente, por las siguientes razones:

- en que son distintos los afectos por una y otra noción, ya que por definición, los beneficiarios-o los que resultaran ser tales-no serían los perjudicados y viceversa, por lo que aún siendo evidente la injusticia de no indemnizarse en caso de perjuicio especial, sería mucho mayor de no exigirse el pago de las cont.especiales a los beneficiarios especialmente;

- los aumentos de valor(dicho autor se atiene a este criterio como esencial a la hora justificar tales cont.especiales)suelen ser más importantes cuantitativa y cualitativamente que las pérdidas.

Es verdad que por razones prácticas puede seguirse tal criterio y entender aplicables y exigibles las cont.especiales aún cuando simultáneamente no se reconozca el deber general de indemnización a que nos hemos referido, deber que por lo demás en estos casos se convertiría en concreto y determinado, aun ue creemos que el problema está deficientemente planteado, ya que la misma razón de ser que justifica la instauración de las cont.especiales, justifica la instauración de tal deber de indemnización que aún sin una formulación general y si solo aplicable en el ámbito de estas contribuciones podría tener la eficacia que llevaría no solo a compensar el presunto beneficio especial, sino a un derecho a favor del propietario particular para exigir el percibo de una indemnización que en relativa proporción le compense del perjuicio por él sufrido. Quizás además porque el autor juega con un criterio que estimamos de secundaria importancia frente al más decisivo para nosotros del "beneficio especial"; es en función de este último cuando la noción de "perjuicio especial" tiene cabida sin ningún esfuerzo. Resulta difícil tales cont.especiales así como para su mayor operatividad y eficacia la idea de "beneficio especial", sin admitir paralelamente la citada noción de "perjuicio especial". Mucho nos atreveríamos a afirmar que el arraigo de esta noción podría tener lugar a través precisamente del campo de las contribuciones especiales, en donde aparece como algo natural y en contraste con la noción en ellas esencial del "beneficio especial", para a partir de él, la institución se generalizase. Por eso hemos dicho que el deber general de indemnización que en algunas legislaciones se tipifica, puede tener su antecedente en un deber más particular y singular como puede ser la admisión su aplicación en el ámbito de estas contribuciones. Lo ideal sería lo otro, pero lo más práctico es postular su juego en el terreno de las contribuciones especiales, que al ser más limitado, permite una fijación del concepto también más limitada y precisa, a lo que contribuiría la misma característica de la zona de aplicación.

Este juego simultáneo de ambas nociones creemos puede operar dentro del ámbito reducido de las cont.especiales, atendiendo al texto del art.37 del vigente Reglamento de Haciendas Locales y a una interpretación a sensu contrario del mismo, si bien con ciertas limitaciones, tal como veremos seguidamente; dice así:

"Si durante el tiempo transcurrido, desde el avalúo del Ayuntamiento hasta la tasación definitiva, la finca experimentase desperfectos, depreciación o mejora por causas independientes de las obras, instalaciones o servicios que motiven la imposición, las respectivas reducciones o aumentos de valor no se tendrán en cuenta para determinar el incremento base de la contribución".

El precepto excluye desperfectos o disminuciones producidos por causas ajenas a las obras que motivan el cobro de las cont.especiales, pero no las producidas por estas, o sea, a los perjuicios que tengan su origen inmediato en dichas obras, pero con un límite y es que se parte que si bien tales perjuicios restan valor, no le ahullan, o lo que es lo mismo, siempre el aumento de valor es positivo, y por consiguiente, el beneficio o mejora experimentado, con lo que el perjuicio tomado en consideración reducirá el incremento de valor, aunque no le igualará a cero y mucho por supuesto le hará negativo, debiendo indemnizar el ente público al particular, convirtiéndose en tal caso de acreedor en deudor.

De algún autor, como Fornesa Ribó () puede deducirse una postura favorable en pro de la concurrencia de dos potestades para justificar las cont.especiales solo por beneficio especial. Aunque terminología amplia y no rigurosa, escribe: "...en las cont.especiales por beneficios especiales fundamentalmente presidirá el criterio de tributación en base al lindero con cada calle, en la que se realicen las obras o instalen los servicios y en las contribuciones por aumentos de valor se producirá una situación similar a la que normalmente se plantea a efectos de la imposición municipal propiamente dicha..." En estas últimas, el fundamento de dichas contribuciones-que responde al por qué de las mismas-es el común con el conjunto de impuestos municipales; en cambio, cuando se percibo se justifica en razón del beneficio especial, entra la singularidad de la relación fáctica y física del inmueble con la calle-o sea, con el dominio público-, por lo que su fundamento no es el mismo (se sobreentiende, que el de los restantes impuestos municipales; es algo más o al menos distinto que el puro fundamento de la potestad tributaria). Y nos da también su visión del beneficio especial, en el sentido de individualizado: "Si bien la base de las cont.especiales se encuentra en la existencia de beneficios resultantes de una obra o servicio en favor de zonas amplias o de colectividades de personas, ello no es obstáculo y así ha venido sosteniéndolo la jurisprudencia reiteradamente para que el beneficio individual y concreto en favor de cada contribuyente deba ser efectivo y real, aunque no lo sea en el momento presente o - aunque se refleje simplemente como beneficio susceptible de ser utilizado".

La noción de "beneficio especial" amplifica considerablemente la esfera de aplicación de las cont.especiales, valiéndose incluso para establecerlas con criterios territoriales y subjetivos más extensos aunque decreciendo paralelamente las razones justificativas al mismo tiempo que se acentúan sus aspectos estrictamente impositivos. Así Leach Albert ha imaginado la posibilidad de su percepción para financiar servicios públicos como los del transporte interlocal, que siempre fomenta el desarrollo de determinadas localidades, unas más que otras, siendo aquellas a través de sus habitantes, los que habrían de costear al mantenimiento del referido servicio mediante el pago de cont.especiales, ya que el beneficio especial vendría representado por el incremento general experimentado en sus actividades. El ejemplo es interesante porque demuestra la posibilidad de compatibilizar el beneficio general con el especial, un ejemplo que se puede completar con otros, como el de construcción e instalación de una depuradora de aguas que produce un beneficio general pero al mismo tiempo otro especial ya que si de él se aprovecha toda la comunidad, la mejora del suministro de agua puede determinar una mayor afluencia de forasteros y como efecto, una revalorización de las propiedades y mayores ventas para sus industriales, por lo que serían los propietarios y los industriales de esa posible cont. especial que pudiera ponerse a su cobro como compensación del beneficio especial que experimentan sus propiedades y actividades.

Concepto jurisprudencial del beneficio especial.

Apoyándose en la misma inmediatez de la obra pública realizada respecto del inmueble que supone mejorado o "beneficiado especialmente", esta jurisprudencia se fija en la relación colicante de finca y obra para concluir y considerar como "evidente" el beneficio especial experimentado; la especialidad del mismo radicaría en algo que no se necesita demostrar, que es palpable y que está ahí, sin necesidad de ningún cálculo complicado, completando su razonamiento con una alusión al aumento de valor, porque la misma evidencia del beneficio especial debe repercutir "en un indiscutible aumento de valor", que precisamente por ser indiscutible no requiere ninguna prueba ni mucho menos una fijación exacta y detallada. Así la Sentencia de 2 de febrero de 1.966 (incluida en el Praxis fiscal), contemplando el supuesto de unas cont. especiales devengadas por obras de alcantarillado, deduce:

"...que resulta evidente que la misma (obra) representa un beneficio específico para los afectados por las cont. especiales... toda vez que la obra produce utilidad y provecho a los propietarios de las fincas referidas, las cuales experimentan un indiscutible aumento de valor".

En esta sentencia el supuesto de hecho se concretaba en una finca de relativa dimensión, colicante con varias calles, en una de las cuales se había llevado a cabo la mencionada obra de alcantarillado, alegando por el propietario que dicha obra no significa ninguna utilidad para la finca, ya que continuaba vertiendo sus aguas residuales a la misma zanja o acequia, a la que lo venía haciendo anteriormente, motivo que se rechaza expresamente por la Sala como justificativo de la oposición al pago de la correspondiente cont. especial, por cuanto si como a continuación arguye:

"...si siguiendo la corriente imperante y con el natural deseo de revalorizar su propiedad a fin de obtener mayores ganancias, resolviera la construcción de nuevos inmuebles (el propietario) sobre su propiedad, y de este modo, será incontestable el beneficio obtenido con el nuevo alcantarillado".

Es obvio que por este último razonamiento destaca la nota de beneficio presunto que hemos atribuido al beneficio especial, un beneficio que al mismo tiempo que resulta evidente, no significa que sea material, pudiendo concretarse en el futuro, y bastando en el presente su condición potencial (de ahí que se recurra al argumento de que si en el porvenir como parece habitual el propietario construye viviendas sobre su finca, aquellas se beneficiarían de un servicio ahora instalado como es el de alcantarillado). El mismo Tribunal en otra sentencia, de 9 de mayo de 1.964, hace un razonamiento totalmente contrario para negarse a reconocer justificadas las cont. especiales acordadas en función de un beneficio que en el futuro puede darse:

"El art. 469 de la L.R.L. entiende comprendido en el ap. b) del art. 451 -contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios que benefician especialmente a personas determinadas- la construcción de alcantarillas, aunque el beneficio solo se dé en potencia, como advierte el art. 457 de la propia ley, -pero si la utilidad no se ha acreditado que exista porque el

instalación preexistente, la exigencia del pago quebanta-
ría el principio de que tal pago es una compensación del
coste de servicio útil para el contribuyente en proporción
mayor o menor, y por ello esta Sala, en sentencias de 25 y
28 de abril; 31 de mayo; 8 de junio; 8 de julio; 2 y 11 de oc-
tubre; 4 y 5 de diciembre de 1.961 y 4 de julio de 1.962,
ha venido sosteniendo que no puede exigirse la cont.espe-
cial cuando un edificio desagüa ya en una alcantarilla,
pues la construcción de otras en diferente calle, con la
que también limita su fachada, si no se prueba que le repor-
ta o puede reportarle especial beneficio, argumento válido
aunque el expediente se le denomine de cont.especiales por
por incremento de valor, porque si bien el art.469 deja a
salvo la posibilidad de que las obras o servicios a que se
refiere la produzcan, no es ~~xx xxxx~~ dudoso que si no recibe
beneficio alguno para el propietario o usuarios de la fin-
ca de que se trata, tampoco implicará el aumento de valor
pretendido por la Administración, solución que con espíritu
de justicia resolvía la anterior Ordenanza fiscal del Ayun-
tamiento de esta capital al disponer que los dueños de fin-
cas que tuvieran dos o más fachadas a vía pública y hubie-
ren ya tributado por la construcción de alcantarillado en
uno de sus frentes, no venían obligados a contribuir al -
construirse la alcantarilla en los otros porque normalmen-
te de la nueva conducción no cabe presumir beneficio para
la finca que desagüa por otra cloaca y de existir el bene-
ficio debe probarlo el Ayuntamiento que lo afirma"

La identidad de este supuesto con el anterior es muy grande, ya que
el mismo Tribunal sale al paso de una argumentación dirigida más al futuro
que al presente, entendiendo que ese beneficio presunto no puede decirse
que se produzca en el futuro:

"Mientras el Ayuntamiento no haya acreditado como no lo ha
hecho que el desagüe actual es insuficiente, no puede est-
marse producido aumento de valor ni beneficio alguno para
dicha finca, que ha de entenderse tiene su desagüe suficien-
te no solo ahora sino en el futuro aunque fuese edificada
la parte de solar que no lo está actualmente o construyera
pisos sobre lo edificado o edificable, ello aún dejando a-
parte que la redacción legal "cuando las obras, instalacio-
nes o servicios....beneficiasen a personas o clases deter-
minadas..."(al que se remite el art.469, que se refiere a
dicho apartado incluido en el ap.b) del art.451), en la que
se usa el pretérito imperfecto de subjuntivo, no hace refe-
rencia al futuro"

La diferencia radica en que mientras la anterior parece contem-
plar la realización de una obra de alcantarillado que no tenía anteceden-
tes, en este segundo tal obra ya existe por una de las calles colindantes
con la finca sujeta al pago, por lo que quizás en función de su existencia
el T.S se niega a admitir el hecho por otra, que podría producir un caso
de duplicidad de pago. En cualquier caso, así ante un mismo supuesto, se a-
previa una evolución en cuanto mientras que esta última alega su continui-
dad con otras del mismo Tribunal, la anterior vendría a marcar una nueva
pauta (la de 1.964 se incluye también en el Fraxis fiscal, n.º marg. 25.160,
pág. 3).

En S.de 26 de mayo de 1.963 (Repertorio Jurisprudencia Aranzadi, núm. 3.254) reconoce las dificultades de qué obras producen aumentos de valor, y qué otras, beneficio especial, pero sin entrar en el examen del primero, enumera algunos supuestos que producirán el segundo, como mejores accesos a las vías principales, por su futura y posible utilización por las futuras construcciones a realizar así como mayores ventajas para su salubridad (el caso que la motiva versaba sobre una obra de alcantarillado).

Una Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona, de 15 de noviembre de 1.963 (recogida en la obra de Agúndez Hernández, A., Mateo Lago, F., y Sáinz de Robles, F.C.: Jurisprudencia Contenciosa-Administrativa. I. 1963, Ed. Santillana, Madrid) contrasta con la anterior al enjuiciar un caso de mejora del alumbrado público:

"No solo se da por supuesto la existencia de beneficio especial, sin determinar en qué consiste éste, sino que al fijar el módulo contributivo, el Ayuntamiento señala indiciariamente el principal factor que tuvo en cuenta para la determinación de tal beneficio, factor que no es otro sino "la longitud del terreno lindante con la calle, que nos señalará la proporción del beneficio obtenido", tal como se afirma en el escrito suscrito por el Arquitecto municipal, pues es obvio que el simple dato fáctico de la existencia de terrenos contiguos a la vía iluminada no basta por sí solo para la exigibilidad de la contribución, pues ésta solo puede nacer válidamente cuando se demuestre que los propietarios de tales terrenos reciben, a consecuencia de la mejora en el alumbrado de la vía próxima, un beneficio especial, y si bien es verdad que en cuanto a los propietarios de inmuebles colindantes con las calles en que se ha efectuado la mejora de alumbrado reciben en cuanto personas individuales un especial beneficio determinado por la comodidad y seguridad en el tránsito por la citada vía, en la cual se hallan radicadas sus propiedades, no es menos cierto que este beneficio específico no se produce con respecto a la empresa coadyuvante explotadora de un servicio ferroviario, toda vez que la mayor o mejor iluminación de la vía férrea y del terreno contiguo a esta, utilizándose tan solo para la finalidad de la explotación, ni influye positivamente en el transporte ferroviario, máxime cuando los puntos de luz están situados a nivel inferior con relación a la vía férrea, sin que tampoco sea válido aducir como hace la Corporación recurrente que el beneficio especial se concreta a la mejora de iluminación en los accesos a la Estación de Loyola, pues basta observar el plano obrante en el folio 85 del expediente municipal para darse cuenta de que dicha estación del ferrocarril explotado por la Sociedad contribuyente se encuentra a cierta distancia de las vías en que se ha realizado la mejora del alumbrado así como que los accesos a las dependencias de la estación no se realizan por tales vías y por consiguiente no resultan afectados, al menos, de un modo directo e inmediato, es decir, especialmente por el servicio municipal de alumbrado".

En el fondo, no obstante, coincide en cuanto parece también fijarse en la inmediatez con la obra que origina la cont. especial como base del beneficio especial; es justamente la alusión a la distancia de los edificios-estación y accesos, respecto de las obras que motivan la cont. especial lo que justifica en última instancia la desestimación del Tribunal del intento de cobro de la misma. A esto en definitiva se reduce su razonamiento, tras una primera oposición, que no pase a más, de exigir justificación de la existencia del beneficio especial.

La Sentencia de 6 de abril de 1.973 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, n.º 639) al examinar un supuesto de compatibilidad de cont.º especiales por aumento de valor y por beneficio especial, como consecuencia de la apertura y urbanización de una calle, en relación con el último decle-

"Que cuestión distinta es la relativa a si se dan en el caso del recurso los presupuestos necesarios para la imposición de las dos clases de cont.especiales...por lo que admitido por la propia interesante el aumento de valor,el beneficio especial surge por declaración de la Ley,el ser la apertura de calles el primero de los supuestos enuñerados en el art.469 de la L.R.L en el que también se incluyen la construcción de alcantarillas y el primer establecimiento de aceras y alumbrado"()

Otra sent.ncia de la Audiencia Territorial de Madrid (recoigida en la obra ya citada de Agúndez, Mateo y Sáinz de Robles, pág. I. 780) contemplando el siguiente supuesto, incide en las mismas conclusiones que la anterior, aunque con matizaciones: el Ayuntamiento haba liquidado al propietario de la casa nº 99 de la Calle Alcalá, dos cuotas en concepto de cont. especiales, siendo una por ampliación de la calzada, y la otra, por pavimentación de la acera. Esta última es consecuencia de la realización de la obra primeramente citada (al realizarse la ampliación de la calzada a costa de la reducción de aceras, la ejecución de aquella obra supuso la destrucción al menos parcial de las aceras, que posteriormente se reparan, y cuyo coste se intenta repercutir en el mismo propietario por el Ayuntamiento ejecutor de ambas obras, por considerar que ambos supuestos están previstos en los ap.ª y e, del art. 469 de la L.R.L.). El Tribunal admite como correcto el cobro de la primera cont. especial, por ampliación de la calzada,:

"al hacer más fácil e intensa la circulación, eleva la importancia de la calle en que la misma se efectúa, lo que se traduce en beneficio de los inmuebles fronterizos a la misma, pero es además existe la terminante declaración legal de que el ensanche de calles y plazas, al igual que la sustitución o renovación de un pavimento, son conceptos comprendidos en el ap.b) del art.45I, por lo que elevar la anchura de la calzada desde 14 metros y medio hasta 20, es decir, a medida superior a la que se ha reducido la acera que solo ha perdido en anchura dos metros y medio, y pavimentar de nuevo la calzada se está en el caso de obligar como lo hizo el Ayuntamiento y repercutir una parte de las obras de ensanche y pavimentación de dicha calzada a los propietarios de la casa n°99 de la calle Alcalá"

Más rechaza las razones alegadas por el Ayuntamiento para percibir la segunda cont.especial por pavimentación de aceras, en base a que:

"resulta evidente que la situación de los peatones (la acera pasa de 7,5 metros a 5) no ha experimentado ventaja alguna y lo más que podrá

() Si el Ministerio de Hacienda puede considerarse el órgano de interpretación auténtica de la legislación tributaria, sus resoluciones serán de interés, como aquella que desestima el rec. de alzada interpuesto por el Ayuntamiento de Haro-Logroño-que impuso cont.especiales por beneficio especial por obras de reforma de ampliación del pozo de captación de aguas y reparación de tuberías del manantial de "El Estanque", tomando al acuerdo en que tras afirmar que en la obra se dan todos los requisitos de los arts.451 y 469 de la L.R.L, señala que "provocará de un modo especial beneficios ciertos", condicional futuro que parece aludir al tiempo de su producción, desestimándose por tal razón.

sostenerse, es que se deja a la acera una anchura suficiente para satisfacer las necesidades que está llamada a cubrir, y si aquella es el lugar destinado a estancia y tránsito de los peatones, y estos no han mejorado su situación mucho ni poco, faltan argumentos para sostener que las obras de renovación de acera han proporcionado un beneficio especial a las casas contiguas, de donde se desprende la improcedencia de gravarlas con una cont. especial por este concepto, ya que por otra parte, a diferencia de lo que sucede con la sustitución o renovación del pavimento de calles y plazas, que siempre supone un beneficio especial, la renovación de las aceras, según el art. 469, c) de la L.R.L., solo lleva consigo tal beneficio cuando mejore sensiblemente las condiciones de aquella y en el caso del recurso, ni la mejora se ha producido, ni mucho menos es de forma sensible".

La sentencia del T.S. de 3 de junio de 1.971 (Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia, n.º marg. 2.995) revisa un supuesto al entrevistado por la transcrita de la A.T. de Pamplona, de 1.963, admitiendo la justificación de las cont. especiales que se cobran en base a la concurrencia de circunstancias distintas y opuestas a las que allí motivaban una decisión totalmente contraria; justamente es la colindancia de los edificios, aunque sean dedicados a estación ferroviaria, lo que justifica la legitimidad de la cont. especial:

"...cuando el Ayuntamiento de Córdoba fijó cuota individualizada a satisfacer por R.A.M., por pavimentación de calzada, ni hizo ni proceder conforme a las circunstancias de hecho y a la legalidad aplicable, por lo así como en ciertas ocasiones, singularizadas distintamente a la presente, se ha negado que la urbanización colindante con la vía férrea favorezca a ésta, en este caso concreto no puede desmentirse ni se ha desmentido por la recurrente, en realidad, que la pavimentación de un camino que corre lindero a las instalaciones y servicios de la estación de Cercedilla, tal y como significan los plenos aportados, significa especial beneficio y provecho para la entidad recurrente..."

En la misma condición de lindeantes en relación con la obra realizada, de los terrenos sobre los que se alzan edificaciones pertenecientes a la R.A.M., para estimar correcta la cont. especial por "beneficio especial" se apoya la Sentencia de 17 de abril de 1.970 de la Audiencia Territorial de Cádiz (recogida la Revista de D. Administrativo y Fiscal, n.º 11/1.970), cuyo principal considerando dice así:

"Que la realización de estas obras de pavimentación y alcantarillado, exclusivamente municipales, ...origina el derecho de la Corporación a imponer contribuciones especiales, las que autoriza el ap. b), del art. 451 de la L.R.L., en razón al beneficio especial que proporcionan a determinadas personas o entidades, en cuyo supuesto legal es innegable que se encuentra la R.A.M., en cuanto a los servicios que tiene en los próximos a la Estación de Ferrocarril, para cuya explotación en su completa amplitud es patente la especial conveniencia del alcantarillado, que recoja las aguas residuales evitando con ello la peligrosidad sanitaria y hasta la que puede afectar a la solidez de las vías, sin que pueda aceptarse que esta entidad ahora demandante tuviera enteramente atendida esta necesidad, por sus propios medios, ya que su alcantarillado... adolece de graves defectos de sanidad pública, según la prueba pericial y resulta que con tales obras, que especialmente mejorando el servicio en la redacción y además en la presunción legal que establece el art. 469 de la citada L.R.L....".

Los mismos postulados son reiterados por la sentencia de la misma Audiencia Territorial de Oviedo, de 15 de junio de 1.970 (recogida en la misma Revista citada antes), en la que se estima correcta la percepción de cont.especiales por "beneficio especial" con cargo a la RENFE:

"...en razón a obras municipales efectuadas en la mencionada c..., consistentes en renovación del pavimento y aceras, con rectificación de rasantes y servicio de alcantarillado, este último para corregir deficiencias existentes, obras comprendidas en los arts. 451, b) y 469, a, e, f) de la L.R.L, para cuya realización es exclusivamente competente el Ayuntamiento, sin intervención de ningún otro organismo".

En cambio en la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Provincial de Málaga, de 5 de mayo de 1.966, se enfrenta con el tema de la distinción del beneficio general y beneficio especial, para concluir desestimando la pretensión de cobro de cont.especiales por el último concepto, dado que a su entender concurre en el caso reclamado el primer tipo de beneficio, que es solo el que puede producir la obra realizada, consistente en limpieza de la playa:

"Considerando que dicha limpieza (la de la playa) no puede alguna en modo alguno estimarse como un beneficio especial, para todos los propietarios de inmuebles sitos en el sector que justifique la imposición de cont.especiales, pues más bien se trata de un beneficio indivisible, general para la comunidad municipal, y que sólo puede estimarse como especial para aquellos propietarios que utilicen la red de alcantarillado, de la cual la estación depuradora es complemento..."

— La colindancia con las vías públicas y las contribuciones especiales

a colindancia con las vías públicas y las cent.especiales.

Que las cent.especiales sean una carga económica impuesta "especialmente" a los colindantes con el dominio público, cuando este dominio sea el de una vía pública es algo que puede ocurrirse de la misma consideración a los supuestos en que son exigibles. Pero también puede serlo por la vía negativa, o sea, por aquella que excluya la concepción especial que tienen frente a todos los restantes administrados, aquellos que se encuentran al margen o colindantes con una vía pública. Podríamos ir más lejos, y demostrar que ciertas obras públicas locales son puestas en su existencia y funcionamiento, como una tácita premisa para la misma calificación jurídica de los respectivos bienes particulares.

Cuando esa colindancia viene determinada por las características de la propiedad particular—como puede ser una vivienda—, entonces, tiene mayor valor, como en general lo tiene, cuando a través de la vía pública, se "accede" a una propiedad particular. Hasta ahora la doctrina de los "accesos" se ha logrado dar un relieve jurídico cierto a esta situación; con lo que podemos decir, que como las demás relaciones de vecindad, la relación de un bien particular con otro de dominio público, todavía no se ha concretizado en ninguna lista de derechos o de obligaciones, recíprocos. Es una situación oculta en sí misma, innombrada, ya que excesivamente poca cualificación revela el mismo empleo del citado término "accesos" (), pero la que si es cierta, que la misma se configura de vez en cuando y transitoriamente, en una facultad o en una carga; ejemplo de la primera la tenemos en el vecino, que deja su coche aparcado en la acera junto a su casa; cualquiera puede hacerlo, pero es él el que lo hace, porque es él quien se encuentra más cerca y puede mejor que cualquier otro, depositar allí su vehículo. Cargas entre otras serán la imposibilidad de exponer ciertos objetos desde su vivienda, de lanzar desechos o verter basuras en la vía pública, de mantener en buen estado la fachada de las viviendas, de mantener ciertas funciones de vigilancia sobre el propio domicilio (cierre de los portales a partir de determinadas horas), etc. Venimos insistiendo en que la existencia de estas facultades y cargas, por el mero hecho de no tener aún calificación jurídica determinada, no significa que no existan, porque a simple vista, se deduce que tienen realidad; lo que sucede por esa ausencia, de ellas no se puede hacer uso como de cualquier otro derecho. Hay que subrayar además que acaso tales facultades y cargas no puedan tener más perfecta elaboración jurídica, dado que no son atribuibles en exclusiva a un patrimonio particular o público, sino que su ejercicio puede reconocerse a cualquiera de ellas, en función de unas circunstancias: el particular, en el ejemplo indicado, puede usar de su calzada para dejar su coche, pero puede llegar con el tiempo a verse o-

)En general, sobre este tema, ver el "anexo jurídico" de los accesos o de los otros jurídicos derivados de las relaciones de vecindad entre propiedades particulares, con el dominio público, ver la obra cit. de Escribano sobre "las relaciones". La Montecorva, 1.974, y su artículo, excurso de la misma, ya cit.

Es evidente que al particular no le pueden ser indiferentes los accesos, ni la situación o estado en que los mismos se hallen. Ya nos hemos referido en otra parte de este trabajo a este punto; el mismo ordenamiento jurídico prevé a la par preexistentes determinados servicios públicos, para montar sobre ellos una determinada calificación (por ejemplo de solar, o de zona edificable), y le hace tanto desde el lado activo, como pasivo, es decir, tanto, para imponer al titular determinados cargos (mayor contribución, al conceptuar la propiedad particular, precisamente por la existencia de tales servicios, como solar o suelo urbanizable, caso que le lleva a considerar la finca como urbana y sujetarla a la correspondiente contribución territorial como para reconocerle determinadas ventajas (si tales servicios existen, y la finca merece la calificación de urbana, su valor expropiatorio será muy distinto al que tendría de no existir, y ser calificado de rústica). Es por esto, por lo que el conjunto de relaciones, con sus correspondientes incidencias, derivadas de la relación referida tiene consistencia, por tener realidad, aunque resulte difícil su sensibilización antes de que se produzcan: ser cuando la finca sea objeto de expropiación cuando se verá que tiene mayor valor precisamente porque en su día se hicieron tales o cuales obras públicas locales, que mejoraron sus accesos. Lo que entonces, apareció únicamente como carga, es más tarde visto como "facultad". No hay correlación sustancial ni temporal, es decir que ni simultáneamente existen facultades frente a cargas ni en el plano sustancial, ni mucho menos en el temporal (cuando el particular sufre la carga, la sufre aisladamente sin ninguna compensación facultativa, lo mismo que cuando goza de la facultad, la que hace libremente, sin la pesadumbre de una carga). Al no haber ni correlación ni continuidad - no hay ni simultaneidad ni consecutividad -, se ven como elementos inconexos de una relación que por esto resulta difícil de calificar: ¿pueden considerarse tales cargas y facultades, como producto de dicha relación? ¿hasta qué punto, existe para ellos, una relación de causalidad, y hasta qué punto, es esa relación de vecindad o de contigüencia, la que puede ser así calificada? ¿de relación de causalidad? Al mundo del Derecho es el mundo de las causas y de los efectos, y por consiguiente resultará difícil dar a esa relación un lugar dentro de él, cuando no presenta ninguna de las notas que caracterizan a las relaciones que en él tienen su centro. Es una relación puramente pasiva que sale al exterior a través del contacto o límite físico existente entre ambas propiedades, que es puramente y accidentalmente, en lugar de unas facultades o cargas a las que hay que buscar una causa remota en aquella.

El reflejo práctico de la existencia de tales cargas y facultades, puede revelarse por su reconocimiento jurisprudencial, dando entrada a determinados efectos; así la sentencia de 14 de mayo de 1.973 (Ar. 2958) analiza los efectos urbanísticos, en el plano expropiatorio, de la situación de los accesos y su repercusión en la propiedad particular. Esta sentencia

como ella misma reconoce no hace más que aplicar el ordenamiento jurídico, que en el caso concreto de autos, exigía la aplicación del Decreto de 21 de agosto de 1.956, aprobatorio de los coeficientes urbanísticos, con fines expropiatorios, y en cuya norma 3ª, se tipifica la categoría y grado de los terrenos, incluyendo en el C-2, aquellos en los que concurren las circunstancias que enumera, entre las que figura una que nos ofrece particular interés, ya que alude expresamente a los "accesos": "la catenencia de acceso rodado permanente a una distancia inferior a 100 m²", previniendo en su norma 8ª, que "la concurrencia de una sola circunstancia desfavorable bastará para calificarla en la categoría C, sin que en ningún caso pueda aquella circunstancia compensarse con cualquier o cualesquiera, otras de carácter normal o favorable que en el mismo puede existir", preceptos que son citados por la sentencia, la que añade, en un considerando que refuerza toda nuestra anterior exposición:

"que al reconocerse por la sentencia recurrida que como efectivamente aparece probado en los autos, el único acceso hasta la parcela expropiada... carece de pavimento y que el pavimento queda a unos 100 o 150 m., es obvio que conforme a la normativa... Del Decreto de coeficientes, la calificación jurídica que al terreno ha de atribuirse no puede ser otra que la de C-2, ya que ni los términos claros de los preceptos, ni la exclusión terminante de toda compensación que establece la norma 8ª, permite alterarla ni en fin es posible aceptar el razonamiento que por los juzgadores de la Sala de la Territorial de Barcelona se auyen en el considerando 2º de la sentencia impugnada, respecto a que no es razonable hacer recaer sobre el expropiado las consecuencias de que no haya constancia de la distancia de los accesos a la autopista... (pues corresponde) al actor la prueba de los hechos específicos de su derecho... y entre ellas, la existencia de acceso rodado a una distancia inferior a 100 m."

Es obvio que tomada en consideración por el Derecho, la existencia en determinadas condiciones, de unos accesos, la situación a probar es de simple facticidad: que tales accesos existan o no. En ellos ninguna intervención ni ningún derecho tiene el propietario particular, pero sobre su propiedad repercute en un momento tan señalado como es el de la fijación del justo precio expropiatorio. ¿Hasta qué punto puede el propietario estar desinteresado de la situación o existencia de tales accesos? Es evidente que la expropiación presupone el ejercicio de una potestad: cualquier propietario piensa siempre que si se ejerce, será sobre la finca del vecino antes que sobre la propia. Por esto, no estará preocupado de los accesos, porque si solo ellos tuvieran influencia para casos de expropiación, tendrían mínima repercusión, lo que no es cierto, por cuanto el simple mercado valorará más las fincas, precisamente en función de sus accesos. ¿Puede ser esto indiferente, al dueño de los bienes?

El que un bien de propiedad particular esté junto a/o colindante con una vía pública, implica que el mismo quede sujeto a un régimen especial de vigilancia y control, por cuanto, frente a cualquier otro, que esté sito en zona distinta, aquel se verá sujeto a ciertas limitaciones, que se pondrán de relieve, y puede decirse, que nacerán realmente, cuando el titular intente ejercitar los derechos "a que tendría derecho" de no existir tales limitaciones, por no ser colindante. Entre las múltiples y numerosas sentencias dictadas recorreando el derecho a poder de la Administración sobre los propietarios particulares colindantes con las vías públicas, podemos citar la reciente de 31 de octubre de 1.973 (Ar. 3616), donde enjuiciando el ejercicio de una acción popular en materia urbanística, contra la construcción de una escuela, comenzada sin licencia y posteriormente legalizada, se proclama:

"Que en cuanto a lo que pudiera entenderse como problema de fondo, es innegable la facultad de ordenación de las edificaciones y construcciones que situadas en los márgenes de las carreteras, corresponden al Ministerio de Obras Públicas, y que llega a ser discrecional en casos como el presente, en que se puede originar colisión entre los intereses generales y convenientes al bien común, y los simples intereses particulares, por lo que es también innegable que la distancia de 7 m. señalada para el edificio del Instituto de Enseñanza Media en construcción, a partir del eje de la carretera, ha sido determinada con dichas facultades, habida cuenta de la zona en que se construye, de las situadas en proximidad de la población y a determinada distancia de su casco urbano..."

Esas facultades sobre las propiedades colindantes a favor de la Administración pueden ser como se ve en esta sentencia de cierto peso, más cuando son de ejercicio discrecional, con una vertiente tan pronunciada en el aspecto positivo como en el negativo. Si se relea el anterior considerando se verá como capciosamente viene a argüirse que el que no se admite la pretensión de la acción popular descansa porque el Ministerio competente en el ejercicio de dicha facultad, como es el Ministerio de Obras Públicas, estima que el edificio en cuestión es de interés público-Instituto de Enseñanza-, lo que hubiera sido muy distinto si se hubiera tratado de un edificio particular. Conviene en que meditemos tanto en la posible distinta solución de tratarse de otra clase de edificio, como de la sujeción a tal facultad, de los propietarios particulares. ¿Cómo configurar y calificar esta potestad? Si citamos este caso, es porque si nos encontramos con una facultad, que aún calificada de "ordenación y vigilancia de las edificaciones colindantes con las vías públicas", tiene un fuerte contenido de potestad; lo que nos puede servir de referencia frente al ejercicio de otras potestades que también pueden ser fuente de cargas, como las cont. especiales, a las propiedades colindantes, y que no tienen por qué ser automática y mecánicamente incluidas en la tributaria. Queremos decir que las propiedades colindantes están sometidas por un lado a ciertas servidumbres, en un senti

tida corriente, no jurídica, lo mismo que lo están también a determinadas ventajas. ¿Hasta qué punto puede afirmarse que la percepción de una carga económica a los propietarios colindantes con las vías públicas, en donde se realizan determinadas obras, es consecuencia del ejercicio de una potestad tributaria? ¿Por qué no concebir la posibilidad de imposición de aquella carga, como la de cualquier otra, en función de esa situación de colindancia, fruto del ejercicio de una potestad genérica que la Administración Pública, posee en concepto de ente tutor de los intereses públicos, y para resolver casos, como el de la sentencia anterior, en que tales intereses pueden estar en colisión con los privados? Lo que no comprendemos bien es la sustancial distinción de potestades administrativas que quiere hacerse según los supuestos: ¿hasta qué punto la citada facultad de ordenación de las edificaciones colindantes, no constituye en el fondo, una expropiación de las posibilidades edificatorias del respectivo propietario particular? El que la carga sea pecuniaria e impuesta por un ente público, no puede llevar por un lado, a la particularización de la misma; se trataría de una potestad distinta a la que la Administración tiene por ejemplo como en el caso expuesto, para imponer un límite a las edificaciones a levantar en los laterales de las calzadas; por otro, su inclusión en la potestad común o genérica tributaria, con lo que además se incurriese en una contradicción, eliminada por la citada inclusión, la particularización primeramente realizada, se acude a un remedio fácil: mientras que en los demás campos siguen todavía en el aire la perfecta y completa caracterización de estas facultades en el de la percepción pecuniaria tendríamos la ventaja de encontrarnos con la salida, por la existencia de una potestad que como la tributaria tiene algunos rasgos comunes.

Con tal confusión se comete además otro error, como es el separar el motivo de la carga, de los restantes motivos causantes de la imposición de otras cargas o limitaciones que no tienen por qué ser únicamente pecuniarias, en sentido estricto, aunque si lo son, en cuanto toda privación de un derecho o una facultad, a un particular, puede ser evaluada monetariamente (cualquier propietario a quien se le priva del derecho de edificar o se le limita, puede valorar su limitación en términos económicos y para él, tal privación tiene el mismo coste que si se le exigiera el pago de un tributo). La causa principal y primera, que no hay que olvidar, es la situación de colindancia de propiedades particulares con vías públicas; que por tal motivo originan una serie de efectos jurídicos, que habilitan por un lado a la Administración a la adopción de ciertas medidas, que pueden ser ejercicio concreto para este caso, de otras potestades genéricas, o ejercicio único de facultades y potestades únicas, para tales situaciones. Lo que no puede hacerse si no quiere incurriarse en un planteamiento defectuoso, es llevar a la potestad, que es el efecto, la causa, y decir, como dicen los tributaristas

740
en relación con las cont.especiales, que la potestad es el todo, y que todo lo determina y cualifica, de tal modo, que las cont.especiales son por ellos tributos.

Otras sentencias, para completar la panorámica, visionan el status del colindante desde la perspectiva más favorable, o sea, que le ven como beneficiarias de determinadas facultades; así por ejemplo, de la sentencia de 31 de enero de 1.973 (Ar.389) se deduce que los propietarios colindantes tienen facultad de libre acceso a sus fincas, por lo que resulta ilegal, cualquier entorpecimiento o dificultad para el mismo (instalación de un vallado). El supuesto de hecho tratase de una autorización para instalar vallas, pedida por el titular de una urbanización, pero el T.S. desestima la pretensión y declara ilegal la autorización concedida por cuanto al ser vías públicas las de la urbanización - como lo prueba el que el mismo urbanizador haga la solicitud -, deben ser aptas para el libre tránsito, más cuando es necesario para el acceso del colindante a su vivienda. El T.S. concreta tales sus razonamientos en el siguiente considerando:

"que ya sólo del perfil fáctico con que centra... la sentencia apelada, la cuestión debatida, se percibe la dificultad para que pueda prevalecer ante la jurisdicción como ajuste de derecho, el acto (autorización) que se impugna, pues sería absolutamente necesario para esto, una constatación de que no es pública la vía de referencia a que el demandante tiene salida desde su construcción, y no conste que las calles de la urbanización tengan la calificación de bienes privados... la vigilancia de ellas (las vías públicas) no puede sufrir límite en tanto no se defina en otro modo la naturaleza jurídica de las calles discutidas..."

La sentencia de 17 de octubre de 1.972 (Ar.4541) examina caso similar aunque con matices: aquí el supuesto de hecho venía representado por un propietario colindante, que lo era, en ambos márgenes, y que había solicitado la apertura autorización municipal para el trazado de un parral por el camino público, mediando entre sus propiedades. La autorización se concedió pero objeto de impugnación por una denuncia, y admitida, ésta, se precisa aquella en el sentido de que sólo la autorización es "el vuelo sobre el camino público", por lo que el parral debe plantarse en sus extremos, en las líneas de las propiedades del particular autorizado, contra lo que éste recurre. El T.S. la desestima, basándose en la condición de libres al tráfico que tienen los caminos públicos, con lo que se concilia tanto la libertad en sí, como la la libertad de acceso de los restantes colindantes, que si no impedidos, podrían verse obstaculizados en la interpretación dada a la autorización por el autorizado:

"...no existe en el acto administrativo recurrido, nada que altere la concesión inicial, ya que ésta sólo autoriza el suelo del parral y sus alturas, pero no autoriza, ni hubiera podido autorizarse, ...otra disponibilidad que el acto pretende, como la inalienabilidad conceptual de los caminos públicos..."

Con ambas sentencias, el propietario colindante, cualquier propietario colindante, se ve protegido en sus facultades de acceso a los bienes públicos, que tienen la condición de "vías o caminos públicos"; podría señalarse que en ambos casos, la Administración Pública no hace más que cumplir con lo dispuesto en el arrendamiento jurídico-positivo, pero es de indicar que en ambos casos, la sentencia procesa como consecuencia de una denuncia inicial por un propietario colindante, que frente a cualquier otro posible titular de una acción popular, con cuyo ejercicio recordaría tanto a la Administración la existencia de una norma que con su acto momentáneamente ha desconocido como la vigencia de tal norma, presente un interés en cierta medida relevante, ya que se consolida la actuación producida de la Administración, también sería él el más perjudicado. Creemos que es una manifestación de lo que llevamos exponiendo: la posición jurídica del colindante no será una posición claramente delimitada, a base de hechos y obligaciones, e imagen de todas las demás relaciones jurídicas típicas, pero será una posición, en este caso, favorable, en cuanto es, en la medida que sea, superior a la que cualquier extraño no colindante.

En los casos anteriores; la defensa del colindante se producía en cierto momento ante una actuación particular, ya que el acto administrativo objeto del recurso reconocía facultades a determinadas propiedades que perjudicaban a los colindantes. Las que vamos a ver a continuación, y donde se confirma ese status especial del colindante, examinan actuaciones directamente administrativas, contra las cuales se levantan los propietarios colindantes. En una sentencia del T.S., cuyo resumen se publica en el Diario "YA", correspondiente al día 3 de noviembre de 1.972, se planteaba como supuesto de hecho "la privación del libre acceso de la propiedad particular a la carretera, en terrenos colindantes con esta vía pública y el ferrocarril, como consecuencia de obras de seguridad, efectuadas por la Renfe"; como consecuencia de las obras, la propiedad de los terrenos colindantes quedó privada de acceso a la carretera en una extensión de su propiedad, de 20 metros, que era la extensión de las vallas instaladas por la empresa citada, por lo que reclamó a la Renfe "que suprimiese las vallas que le impedían el paso o acceso a la citada vía". La sentencia afirma:

"...que las únicas servidumbres legales a que están sometidas las fincas privadas, inmediatas a los ferrocarriles, son las de no edificar a favor de carreteras y pasos o niveles prohibición o limitación de la altura máxima en edificaciones, plantaciones... Pero ningún otro gravamen o limitación se impone sobre las propiedades colindantes que prohíba al dueño de ellas, el acceso o la salida a una vía de comunicación de uso tan general como es la carretera, con cierres permanentes o casi permanentes, en una longitud de 20 metros.... conviene indemnizar al propietario puesto que tales obras suponen una concreta limitación de la propiedad particular en beneficio del interés general..."

Hay una resolución del T.E.A.P. de Gerona, de 31 de mayo de 1.969, en donde la situación de "colindancia" sirve justamente para legitimar como única causa a las cont.especiales, por lo que ante su falta, hay que concluir como concluye dicha resolución, que no hay motivo legítimo de percepción de las cont.especiales pasadas al cerebro. Tratábase de una construcción de puente, y el Ayuntamiento impuso cont.especiales a las fincas próximas, aunque no colindantes, eesestimando no obstante tal pretensión por lo que toca a, la reclamante, en virtud de:

"...que es evidente que ningún incremento real de valor cabe y cabe experimentar una finca por el hecho de la construcción de una obra que para nada le afecta, en cuanto que queda aislada y separada del inmueble, sin conexión real alguna con el...ya que al no existir obras de urbanización o conexión alguna entre el solar del reclamante y el puente construido, resulta obvio que este no representa utilidad alguna".

Es en este supuesto, donde la "colindancia" bajo fórmulas tan expresivas como las de "conexión real"-que hemos puesto en cursiva-se pone en primera fila como justificante al mismo tiempo que como límite de la facultad o de la potestad de la Administración Pública de imponer las cargas económicas denominadas "cont.especiales". Frente a una interpretación desmesurada de los presumibles beneficios derivados de una obra pública local la resolución pone un coto en la idea de colindancia, interpretada en su sentido más literal, con lo que en cierta medida, la resolución precisa la amplitud al, menos territorial, del concepto citado: será "colindante" la finca que está en conexión con la obra de que se trate, o siempre que entre ella y la obra, exista una vía pública o una obra de urbanización que establezca la conveniente y necesaria relación entre una y otra. No es tan estrecho por esto, el concepto de colindancia, ya que parece que lo que se pide es la relación de la propiedad particular con la obra, sin que entre ellas medie ninguna otra propiedad particular que haría desaparecer esa ausencia de solución de continuidad que se establecen entre ambos bienes-el público, donde la obra se localiza-y el particular, sobre el que el propietario ejerce su titularidad. Esta resolución aparece moviéndose en la misma tendencia que las sentencias anteriores, corroborando lo que sostenemos: las cont.especiales no son ejercicio indiscriminado de una potestad, de una potestad que por ello no admitiría límites, -en todo caso, solo legales, pero de ningún modo, reales-sino antes bien, en ellas habrá que atenerse a las circunstancias, porque en estas circunstancias, las mismas que otorgan facultades y en cualquier caso, protección, les reconocen límites, límites contra una pretensión actuación administrativa que extiende abusivamente su campo de aplicación, imponiendo cont.especiales a los que por no tener conciencia de colindante, para nada deben de sufrir dicha carga. Si aquí se nos dice que solo los colindantes serán los que deberán sufrir la carga, quiere decir que en este caso habrá que estar a la fijación y determinación de dicha situación, por lo que antes, de manera alguna, podrá ejercitarse la pot-

testes de imposición de las cargas económicas llamadas "cont.especiales".

En todo este "mundo del Derecho" de las relaciones entre colindantes, cuando uno de ellos sea alguna vía pública o cualquier otra manifestación del dominio público, hay pues una ~~conómica~~ valoración de las distintas supuestas, pero en función en cierta medida, de un equilibrio, de modo que la imposición de la mencionada carga de las cont.especiales puede verse, correctamente, como la justa contraprestación contra el beneficio que los mismos colindantes obtienen de las obras por las que se devengan. La idea de equilibrio, y por consiguiente, de la compensación-en el fondo, se comprendería la naturaleza jurídica de estos efectos derivadas de las relaciones de colindancia ~~de~~ que en el Derecho ~~no~~ es gratuito y todo tiene su causa, por lo que la causa de la carga en forma de cont.especiales estaría en la colindancia lo mismo que en el beneficio recibido por ella-, está presente en las cont.especiales, como lo está-ya que aquellas no pueden ser una excepción-en las restantes limitaciones impuestas también a manera de cargas sobre las propiedades colindantes, como son las existentes en relación por ejemplo en las autopistas, limitaciones de construcción y de limitación de la ~~regula~~ cultos de edificación, que nuestro T.S. ha reconocido como "indemnizables" como vemos entre otras en la sentencia de 29 de noviembre de 1.972 (Ar.4895) donde expresamente se dice:

"...procede señalar que en supuestos análogos como son las de limitaciones impuestas como consecuencia del -
tencia de líneas férreas o instalaciones aéreas, no
ha sido considerada su creación como una limitación ge-
neral del dominio, no indemnizable, sino como una limi-
tación singular, aunque afecte a una pluralidad de pro-
piedades, y ha dado lugar a indemnización...; únicamente
no sería indemnizable esa limitación (la de construir
en la zona lindante en la autopista, en la extensión mar-
cada de 40 m.) si se acreditase que el propietario afectado
por ella e impedido de construir en esa zona de 40 m.
podía concentrar la edificabilidad permitida en el terreno
colindante de su propiedad... pues en tal caso no existiría perjuicio alguno..."

Noción de "perjuicio" en cierta manera equivalente a la de "beneficio", base de las cont.especiales, y base de comprenderse aquél, de una indemnización, por lo que desde esta perspectiva, las cont.especiales serían un tipo especial de indemnización abonada por los particulares a la Administración, equiparable a la que este debe abonarles a los propietarios particulares-cuando en lugar de ocasionarles beneficios, les produce "perjuicios". Incluse esta idea de "perjuicio", como la suya equivalente de "beneficio", por estimamos sumamente necesarias tanto en el plano de ejecución de obras públicas como en el de la responsabilidad de la Administración, ya que con esta posible concurrencia podría evitarse muchas de las consecuencias de la actuación de esa Administración; más aún, si como se verá en otros lugares del presente trabajo, no somos enemigos de admitir cierto tipo de presunción

no significa esto la imposibilidad de reconocer simultáneamente la existencia concurrencial de "perjuicios", que justamente compensaría ya que la presunción que operaría como principio, se desmoronaría con la prueba real del perjuicio presuncional. Esto parecería tener un reconocimiento práctico por el camino de inclusión en el proyecto de la obra a realizar, de los posibles y presuntos perjuicios que la misma puede ocasionar o es susceptible de ocasionar, lo que quizás nosifique un comportamiento habitual de la Administración que prima con certeza la estimación beneficiosa de la obra proyectada, sin pararse en mientes sobre sus posibles perjuicios. Y en esta proposición no estamos aislados, ya que puede encontrarse algún eco doctrinal, como vemos en Subirachs Martínez, en su trabajo sobre "La responsabilidad de la Administración en la ejecución de las obras" (publicado en la Revista Moderna de Administración Local, nº734, julio /I.972) donde textualmente escribe:

"...llegamos a la conclusión...de que al realizarse un proyecto de obra pública, la Administración debe tener en cuenta los conceptos expropiatorios consecuencia de las obras, pero no solo en el aspecto de ocupación de terrenos, sino también en el aspecto de daños y perjuicios que puedan ocasionarse a los particulares..."

Aunque la Administración juega con la ventaja de aplazar la indemnización del perjuicio, a diferencia de lo que sucede con el beneficio, que al presumirse, de modo que por él, debe de pagar el respectivo propietario particular, aunque tal pago parecería jugar de facto como un anticipo o adelanto siempre que posteriormente probase que no solo ha dejado de recibir beneficio alguno, sino que además ha sufrido un perjuicio, por el que debe ser indemnizado, con lo de lograr probar este último, recibiría a posteriori la que antes había pagado en concepto de cont. especial. El mismo autor citase pone al relieve las dificultades de esta prueba, que imposibilitan en la mayoría de las ocasiones, los posibles resarcimientos, si bien particular de un giro copernicano tanto en la regulación actual de la misma como en su interpretación jurisprudencial. Alude a una sentencia, que acompaña a su trabajo, de la Audiencia Territorial de Barcelona, en donde se admite de modo genérico el "derecho a indemnización" de los perjuicios causados por una obra en el patrimonio particular, aunque desestima el supuesto concreto con que se enfrentaba, precisamente por la imposibilidad de probar cuantitativamente la importancia del perjuicio sufrido. La sentencia de 20 de marzo de 1.972, en la que entre otras consideraciones de interés, tenemos las siguientes respecto del tema que estamos tratando:

"Consideramos que la pretensión de indemnización no se funda en una vulneración de la dispuesta en orden al proceso urbanizador, en la Ley del Suelo, o en virtud de lo que ella, regula, en los planes de ordenación, puesto que no se trata al "proyecto de urbanización", legitimar con la jurisdicción, de la obra pública, es ilegal, ya que se acude para hacer la petición indemnizatoria, a sostener

que la realización de la obra, sin que quebrante el pro-
yecto, ha ocasionado en el patrimonio del recurrente, una
lesión patrimonial, a consecuencia de la disminución tempo-
ral de la clientela de su comercio, disminución que según
el actor, se ha producido por el obstáculo que las obras
y los elementos utilizados para llevarlas a cabo, suponen
para el normal acceso al establecimiento..."

Concretado y así admitido por el Tribunal, la causa "petitio-
nis", en donde concurren los elementos que estamos analizando, como integra-
tes de una visión que supere su aparente autonomía, que es más bien una di-
persión conceptual y práctica, que en nada beneficia al equilibrio del que
hemos hablado y como es tiene que verse la relación administrada-Administra-
ción que se instrumenta por la relación entre las propiedades particulares
colindantes con las vías públicas y éstas con aquellas, cuando sobre ellas
se realiza una obra que exige cont.especiales, para compensar el benefi-
ficio derivado. Es perfectamente presumible que en este caso, aunque no se
nos diga, al reclamante de la indemnización, se le hubieran exigido previa-
te cont.especiales. En el caso planteado, se reconoce por el Tribunal expre-
samente el citado "derecho a indemnización" "para evitar el desequilibrio
patrimonial que en otro caso se produciría...", pero a la hora de reconocer
una determinada indemnización, el Tribunal expone el siguiente considera-
do:

"Que en la imprecisa fundamentación actora se afirma que
la actuación administrativa, en lo que atañe al caso con-
se ejecutaron las obras públicas, ha incidido en ilegali-
dad o en otro caso, no se realizaron conforme a técnicas
normales, que hubieran evitado la excesiva restricción
que al acceso a los establecimientos del sector, suponia-
ren las obras, pues estas afirmaciones no pueden sus-ten-
tarse ...pues en orden a la ilegalidad, acusada de modo
bien genérico, no se hace norma precisa alguna regula-
ra de la ejecución de obras públicas, y en la que hace re-
lación con la anomalía, o en otros términos, con la co-
cución de espaldas a una técnica que hubiera evitado o
disminuido la restricción de acceso a los Establecimen-
tos comerciales, es patente que no tiene este alegato un
base firme en que apoyarse pues por su carácter técnico
hubiera requerido una información facilitada, mediante
pruebas seguras, por quienes pueden apartar sus conoci-
mientos técnicos sobre la materia, y no apoyarle en simples
afirmaciones de parte o en relatos periodísticos..."

Pocas sentencias encontraremos como esta con un planteamiento
más claro de un tema polémico y sobre el que la jurisprudencia española no
se ha definido. Aunque su conclusión es la desestimación de la pretensión
objeto de reclamación, tal como puede deducirse de la última parte del con-
siderando citado en último lugar, lo que subrayamos es cómo en este senten-
cia se da entrada de modo pleno y absoluto a la noción de "perjuicio" que
podría calificarse para que su equiparación fuera completa, con la del be-
neficio especial, como un perjuicio también "especial". Con ella, creemos que
la visión de las cont.especiales adquiere unos contornos más claros y so-
bre todo más amplios, que los estrictamente tributarios en que ha venido

moviéndose. Estaríamos ante una pléyade de elementos o datos configuradores de una hipotética, en el presente, relación de colindancia con las vías públicas, de la que se deducirían según los casos y supuestos, perjuicios o beneficios, motivados por las actuaciones fundamentalmente del ente gestor y titular de las vías públicas. La jurificación de tal relación es aún mínima como lo demuestra la existencia de una antecámara: el derecho a indemnización de los perjuicios recibidos por el colindante en caso de una actuación pretencionalmente beneficiosa de la Administración—lo que hay que subrayar, puesto que el perjuicio no es intencional ni directamente causado por las obras—, como también del probable beneficio obtenido de ella. En cualquier caso, son efectos jurídicos derivados de una relación, de esa colindancia, a la que es preciso remitir y volver en cada supuesto de aplicación e imposición de cent.especiales. Es entonces y a partir de esta visión, cuando se torna accesorio su nombre, de forma que no debemos vernos impresionados por su denominación para tener que encajarlas forzosamente en el campo tributario, campo que creemos no proporciona una explicación mínimamente satisfactoria de su propia naturaleza y estructura. Lo mismo podrían llamarse cuotas compensatorias, que pagues por los beneficios especiales recibidos que cualquier otra cosa. El nombre ha tenido bastante influencia cuando llegó la hora de encajarlas en algún rincón del Derecho; para el DA Administrativo había otras tareas más urgentes que contemplar y estudiar, para empezar penetrando en campos que al menos nominalmente se presentaban como ajenos (la misma palabra de "contribuciones" es un fuerte inconveniente para ver en ellas algo más que lo que tal nombre sugiere). Pero el DA Tributario al encontrarlas tan "especiales" les fué marginando, en un intento de hacerlas cesar por la vía de la sumisión y subordinación al campo impositivo propiamente dicho. Al ensamblar los referidos elementos, podría lograrse la mayor visibilidad de algunos de ellos, a través de esta conexión o juego recíproco: es el caso del "perjuicio especial" al que se han ofrecido tantas resistencias en la práctica y legislación españolas, ya que podría actualizarse por la vía de la cent.especial, ya que del mismo modo que nos definimos contrarios a la noción de "cent.especiales negativas", sin embargo, nos alzamos partidarios de la mayor vigencia y actualidad de esta noción de "perjuicio especial", como equivalente y en cierto sentido, homónimo, aunque de significados y valor opuesto, al de "beneficio especial". Una noción tan arraigada en otros derechos, como el francés (véase, la obra de R. Chapus: "Responsabilité publique et responsabilité privé"). A modo de contraprueba contra la presunción relativa del "beneficio especial", se intercalaría la posibilidad de probar la concurrencia compensatoria de un perjuicio que no tiene por qué ser cuantitativamente igual al beneficio, sino una especie de coeficiente reductor de este cuando no llegase a su cuantía o cuando lo superase.

Los casos citados como el "perjuicio especial" en la obra citada de R. Chapus, pueden ser generalizables (perjuicio indemnizable constituido por la sombra permanente ocasionada a un inmueble vecino, por una nueva obra consistente, en un viaducto; o simples alteraciones en las condiciones de habitación de un inmueble - arrêt Paye, IO-3-865, o aquel otro consistente en la privación de luz y aire a un apartamento, etc) y estimar su presencia en cualquier proyecto de obras públicas locales, lo mismo que se presume un beneficio. Como dice Münsemann (citado por R. Chapus), la indemnización del perjuicio es el principio de igualdad ante las cargas públicas; si no se indemniza, estaríamos ante una carga no impuesta por ley ni cualquier otra norma, sino de hecho, por el mero accisionismo actuante de la Administración. Si tal principio, además es en el que se fundan las cont. especiales, evitando así que determinaciones particulares ostengan un provecho mayor, sin contraprestación alguna por su parte, por lo que realiza en su caso, la citada igualdad - que vendría representada por el abono de dichas contribuciones, por los beneficiarios, que de este modo, con su pago, vuelven a quedar en la misma situación de igualdad ante las cargas públicas que les no obligadas -, con la indemnización en los casos de perjuicio especial no se haría más que ver la otra cara de la misma moneda. Con ella, se compensaría la misma actuación administrativa, que con frecuencia tiende solo a fijarse, en lo que la es favorable, o sea, en su activo, pero no en el pasivo. En cambio, para Chapus el citado principio de igualdad ante las cargas públicas no juega, porque si los daños y perjuicios son indemnizables, tanto en la relación se establece entre precios privados, como si se establece entre uno privado y otro público, es evidente que en el primer caso, la naturaleza privada de ambos precios, hace rechazable la aplicación de un principio que solo tendría relevancia de tratarse de un precio determinado público o, colindante con la vía pública. Chapus, más que Münsemann, pone la neta existencia del perjuicio, la misma, indirectamente que la del beneficio, en las relaciones de vecindad: si el perjuicio es indemnizable no es porque previamente exista una falta, sino porque se impone la responsabilidad sin falta, en cuanto los vecinos no están sujetos ni obligados a separar sin compensación los inconvenientes que excedan del límite ordinario de las obligaciones entre dichas vecindades.

Cualquiera que sea la teoría explicativa aceptada, se impondrá la consideración de unas de los elementos de la relación de colindancia más marginados y cuya revisión puede hacerse paralelamente a la que se hace con la cont. especial y el beneficio sobre el que esta se monta. La misma causa existe en uno y en otro caso, por lo que se lograría así más completa y adecuadamente el equilibrio a que hemos aludido, equilibrio inexorable, cuando se parte, como se parte, tanto de la presunción absoluta del beneficio especial, como de una técnica aplicativa casi tributaria, que no permite la flexibilidad de la compensación, o cuando se cita como indiscutible que toda obra pública solo produce beneficios.

Que la noción y realización del "perjuicio" puede estar presente en cualquier expediente de ejecución de obras públicas, y que por consiguiente, debería ser tenido en cuenta, a los efectos de la oportuna fijación de beneficios, nos lo prueban entre otros los siguientes casos, escogidos dentro de la multiplicidad de reclamaciones presentadas ante el T.E.A.P. de Madrid, y cuyas resoluciones se percibe el latido de un "prejuicio": el de que las obras públicas producen beneficios, pero raramente perjuicios, y sobre todo, que aquellos pueden presumirse, mientras que los últimos deben ser demostrados. Así tenemos, que en su resolución a la reclamación 3.181/69, en la que el particular afectado por unas obras que habían consistido en la reducción de las aceras, para mejora de la calzada, impugna el presunto beneficio recibido de dicha obra, por entender "que la reducción de aceras, en nada le mejora, y por el contrario, es de resultados perjudiciales", dado que "la reducción de aceras beneficia al tránsito rodado y por tanto, la cont. especial debe imponerse a los dueños de los vehículos de transportes..."; alegaba, además, como prueba complementaria del daño que del beneficio, producido por las obras, la extracción del arbolado, que antes adornaba las aceras, por lo que el perjuicio de su reducción, había que añadir este otro, de la supresión y levantamiento de árboles. El Tribunal no entra en el examen de si estos perjuicios son reales, sino que se conforma con probar o no por pruebas, inicialmente, la autenticidad del beneficio, para lo que se vale del correspondiente informe municipal, que estructura su argumentación en base a que la reducción de las aceras exigió la realización de unas obras complementarias, como revisión de las galerías de servicios, instalación de nuevos desagües para las aguas pluviales, etc, toda la cual legitima el cobro de las cont. especiales, por existencia de un beneficio especial:

"...que los observadores que se han retroqueado no han sido únicamente por causa de las galerías de servicios, sino por que al aumentar la calzada y estrechar las aceras, los nuevos tragantes deben quedar en la línea del bordillo, lo que exige la prolongación de las galerías de servicios. En cuanto al nuevo construido en la calle A. ha sido por necesidades de la calle, ya que de lo contrario, podía inundarse la zona contigua; Es innegable que una mayor y mejor evacuación de las aguas beneficia a todas las fincas, posiblemente afectadas, ya que no construirse estos desagües, podía llegar a inundarse en épocas de lluvias intensas".

El razonamiento es discursivo, y en definitiva, preterintencional, ya que es un camino que forzosamente llegará a encontrar razones para justificar tanto la existencia del beneficio, como la de las cont. especiales que por tal beneficio, deben percibirse, marginando todos los aspectos reveladores de un posible perjuicio, que sin más, se entiende superado por la existencia de aquel (la resolución habla de "beneficio para la zona", lo que es tanto como admitir implícitamente la posibilidad de un "perjuicio aislado" e individual, pero perjuicio al fin y al cabo).

En la reclamación 969/71, el mismo Tribunal aborda otro supuesto de posible perjuicio a una de las afectadas por las obras de envergadura de cont.especiales, por cuanto alegaba que fueron tales obras, las que a su vez, presujeran otras, consistentes en la rectificación de las aceras, que dejaran su coteo "20 cm. más baja", "motivando que las aguas de lluvia se escurran sobre el portal originando las humedades que denunció ante el Excmo Ayuntamiento". Las obras por las que se pretendía el coteo de cont.especiales, eran las previstas en el ap.b) del art.469, a sea, variación de rasante, que una vez efectuadas, causarían la necesaria corrección de las aceras, dando lugar a la causación del perjuicio denunciado. El Tribunal, haciendo suyo el informe de la correspondiente sección técnica municipal, desestima la reclamación, dando como hecho la necesidad de las obras, y por tanto su beneficio; su argumentación, como ya hemos dicho, es una mezcla de determinismo y de prejudicialidad: dado que las obras son necesarias, es tanto como decir, que son beneficiosas, por lo que nadie puede alegar ni objetar pretensiones perjudiciales: "...dichas aceras hubo de levantarlas (el Ayuntamiento), al efectuar la pavimentación e instalación de aceras, ya que variaba la rasante de dichas aceras".

Más curiosa y sorprendente es la resolución dada por el mismo órgano, a la reclamación 3.974/71, en donde sustancialmente, nos encontramos ante el mismo supuesto de hecho: unas obras que repercuten en los accesos a los locales comerciales y portales de viviendas, de determinación inmobiliaria, con el consiguiente perjuicio para la misma, que alega que "...las obras realizadas han constituido para la inmobiliaria (propietaria)... un grave perjuicio... (influyen en la actitud) de futuros compradores de viviendas, cuya retracción casi ha sido absoluta... que por error en la cota que fué facilitada por el Ayuntamiento, al iniciar la edificación, las diferencias de altura invalidan la entrada a los locales comerciales y a los portales...". El Ayuntamiento contesta a la reclamación, exponiendo "...que la rasante estudiada beneficia a las fincas números...., con el mínimo perjuicio para las demás", sin precisar el beneficio de la finca por la que se reclama. El mismo Ayuntamiento, por medio de otra de sus secciones técnicas-ahora, la de construcciones- reconoce que los barátillos como las aceras queden más bajas, lo que atribuye a razones puramente técnicas, siendo de "imposible la solución que pueda favorecer a todos". Es por todo esto, por lo que la resolución estima la reclamación, pero no para la fijación de la indemnización por el perjuicio, sino para declarar no sujeto al pago de la respectiva cont.especial, ya que en todos estos supuestos, la noción de perjuicio, es más este, noción o concepto, que realice, ya que contra lo que se pretende juegue, es contra otra noción: la del beneficio especial. Por eso, no se pide indemnización, sino solo que admitido el perjuicio, sustantivo y paralelamente quede compensado con el beneficio, de cuya presunción se parte, presunción que se destruye con su reconocimiento.

El T.E.A.P. de Merrie, en la reclamación I.498/68, se encuentra ante un supuesto, que la misma pudiese verse desde el ángulo de las obligaciones al pago de las centesimales, como desde el concerniente a las supuestas de exención; el particular reacciona ante la pretensión de cargo de cent. especiales alegando otra pretensión, como es la de que entre su propiedad y las obras de alumbrado realizadas, media un dominio tan público, como aquel sobre el que se han llevado a cabo las mencionadas obras; en síntesis, expone que entre el lugar donde se han instalado los correspondientes puestos de luz, de nuevo alumbrado, y su inmueble, existe más dominio público, por lo que ni él tiene la condición de colindante a las obras, ni estas le benefician, ya que ambos conceptos, de producirse, serán sobre el dominio público que le separa de los puestos de luz. Caso por lo demás frecuente, ya que se está en todas las calles con calizos de avenidas o ramblas, en donde la existencia una calzada central, con varias laterales o desviaciones, nos vuelven gráficas el supuesto (que en el caso de antes, no era otro que el paseo de Calvo Sotelo, de Merrie, en donde coincide el citado esquema). Las alusiones al paraje por la parte recurrente, son harto detalladas:

"...la distancia entre las nuevas luminarias y nuestra fachada, es de 45 metros, encontrándose entre el espacio comprendido entre esta distancia, un macizo de jardinería y árboles muy elevados y frondosos que cortan el paso de la luz a las fachadas (colindantes), aunque en nuestro caso, no tendría oportunidad de haberlo, puesto que la proyección de la luz, va orientada hacia el centro de la calzada, y nunca de las fachadas".

El Tribunal, tras hacer suya el previo informe de los servicios técnicos municipales que hacen constar que "la obra de alumbrado de la calzada central (del paseo de Calvo Sotelo) ha supuesto una mejora importante, de la calidad urbanística de este paseo..., de la cual se benefician las fincas con fachada a la misma, no solo por las ventajas derivadas de la gran iluminación, con su mayor visibilización en el tráfico de acceso a estas fincas, ... sino también porque la elevación de categoría y características urbanísticas del emplazamiento de las fincas, beneficia a estas directamente", declara, desestimando la reclamación, que:

- "no puede ofrecerse pues alguna que la mayor luminosidad en parte de un trazo, beneficia también de modo sensible, a ese trazo, como sin duda ha ocurrido en el Paseo de Recoletas".

Prento a la alegación particular, defensora de la existencia de un terreno de dominio público, sobre el cual debería recaer la carga de la contribución especial, se levanta la argumentación del Tribunal, que estima existente el beneficio especial, base de la cent. especial del mismo nombre, sin concurrencia de ninguna exención, caso que el inmueble sobre el que tal beneficio es de propiedad particular, y por tanto, obligado al pago de las cent. especiales.

La doctrina últimamente ha realizado un meritorio esfuerzo por delimitar algunos de los derechos de los colindantes con las vías públicas, entre los que es de destacar el de describano Collado (en su libro sobre "Las vías urbanas: concepto y régimen de uso". Es. Montecervo. Madrid, 1.974, con el que amplía y desarrolla los puntos de vista que expuso, en el trabajo ya citado, en la Revista de Administración Pública). Este autor, guiado por la situación similar existente entre predios privados, por la que el que carezca de salida "pública" -o lo que es lo mismo, salida a una vía pública- se le reconoce el derecho de paso por el predio privado vecino, formula este derecho como premisa para el ejercicio de su "ius utendi" sobre la vía pública respectiva; su razonamiento viene a ser éste: si se le concede un derecho real de servidumbre o de paso sobre el predio privado, es por la importancia que tiene su derecho de acceso a la vía pública, por lo que ineffectivamente, este debe de ser un derecho, aunque su naturaleza o carácter, no se precise. Frente a esto habría que objetar lo siguiente: más que un derecho, ya que esto se prejuzga, lo que se le garantiza es una situación de igualdad con los demás usuarios de esa vía pública, dado que si todos ellos tienen el mismo derecho -lo que la doctrina ha negado hasta ahora por coincidir con la idea de Meyer, de que a través de tal uso, lo que las usuarios hacen es ejercitar algunas de sus libertades más fundamentales, la libre circulación o tránsito por las calles-, no puede excluirse a un propietario de un predio privado que por estar obstaculizado por otro que si tiene tal acceso, no puede "usar" de la correspondiente vía pública. Hay que ver la vía pública, como lo que indica su nombre: una zona por donde en principio todos pueden circular, y necesaria para la misma "explotación" de los predios colindantes; es ahí lo aceptado de la tesis de Planiel que desde el plano civilista, consideraba la servidumbre de paso como necesaria para dicha explotación, o sea, como un derecho real de gravamen que la misma convivencia social impone; con cuanto mayor razón se impondrá para permitir la citada "salida" al propietario de una finca, carente de ella, lo que no quiere decir, creemos que es porque luego existe un derecho de superior categoría, como sería el derecho de acceso a la vía pública, al ejercerse frente a una parcela de dominio público, de superior rango que la del privado. Ese derecho real de paso o servidumbre del mismo nombre no es un medio o instrumento para el ejercicio de ese otro derecho, sino el "paso" para que el titular de la finca beneficiaria del inmueble pueda colocarse en una situación de igualdad con los demás miembros de la comunidad por lo que se refiere al disfrute de los bienes de dominio público, en esta concreta manifestación suya, de las "vías urbanas".

Con ello, creemos que se prejuzga la conclusión que se desea obtener, por un camino que a su vez repercute en la concepción del medio utilizado para conseguirla, ya que incluso esa visión instrumental del derecho

real de paso, sufre las consecuencias de tal planteamiento, como si en sí misma, aunque tiene cierta conexión con ese fin, careciera de autonomía. Lógico es que alcanzada dicha conclusión, se defienda y se hable de un derecho de acceso, aunque solo se un acceso, lo que también para nosotros resulta bastante problemático: medir con carácter universal y en apariencia, estrictamente igualitario, a todos los inmuebles colindantes, o colindantes por la vía del indicado derecho real de paso, se reconocerles un derecho de acceso, pero uno solo, por lo que cualquier otro de más que pretendan cualquier colindante, entraría en la esfera discrecional de la Administración Pública, lo creemos excesivo, o no ser que ese único derecho de acceso único, pueda ser objeto de la correspondiente "modulación", en función de las características, situación, etc, de cada inmueble colindante, de lo que sin embargo, no se nos habla.

Al mismo tiempo, siguiendo su razonamiento, parece prejuizarse que la salida a la vía pública, presupone una vía pública "normal", o sea, una vía urbana. Ya Castán en sus más viejas ediciones de su Manual de Dº Civil, incluía en su estudio del indicado derecho real de servidumbre de paso, una sentencia de nuestro T.S. de 8 de marzo de 1.922 en donde se declara que "el Código (civil) no concreta que la salida de la finca haya de ser precisamente terrestre, y de consiguiente, no infringe el art. 564 la Sala sentenciadora que estima que no carece de salida, aecusa a su situación y condiciones, la finca que la tiene por vía fluvial, constituida por un río navegable" (J. Castán Toñeñas: Dº Civil Español, Común y Foral. Tomo 2º: Derecho de cosas. Madrid, 1.957. pág. 585), con lo que la salida pública se le garantiza, pero no a una determinada salida, con reunión de determinadas circunstancias (vía urbana).

No se entra tampoco en la determinación de la forma y contenido de ese derecho de acceso a la vía urbana, al admitir que esta tiene un destino a la circulación. Pero la misma evolución de esta, contribuye a la aparición de unas intervenciones o regulaciones de la misma, que coartan, creemos, tal derecho de acceso. Basta con pensar que al no prejuizarse qué tipo de circulación, los órganos competentes en su reglamentación, cumplirán aún imponiendo determinadas condiciones o dificultando una clase específica de ella; basta con que pensemos en el nuevo remedio propuesto y practicado por los Ayuntamientos de nuestras grandes ciudades, y particularmente, por el de Madrid, con el llamado "carril de circulación solo-bus", que se acompaña en su última aparición, con la "valla" que impide todo paso a la larga del mismo, salvo en los pasos de peatones. Por de pronto, a los vecinos de los inmuebles colindantes se les permite el acceso, pero se les condiciona respecto del que venían disfrutando, al no poder hacer uso de las aceras, desde los aparcamientos en las laterales de las calzadas, por lo que se les imposibilita el acceso desde aquellas a sus domicilios, limitando el derecho de acceso, en la forma, en que los venían practicando. La forma

se acceso es distinta a la que tenían tales propietarios colindantes con anterioridad a la instalación de dicha limitación. Basta por tanto, para poder hablar de tal caso, con cualquier forma de acceso, é es preciso caracterizar a éste, con unas notas determinadas. La respuesta creemos está en la determinación previa del destino de las vías públicas; ya hemos dicho que es la circulación, circulación en principio cualificada genéricamente, tanto de personas como de objetos-vehículos-u animales; aunque no haya merecido ninguna consideración doctrinal, esta última ha sido prohibida y ha desaparecido prácticamente en todos los núcleos urbanos relativamente grandes; en cambio, las otras dos, están en pujante pugna, hasta el extremo de que la mencionada limitación, ha sido consecuencia del predominio en algunas de las vías urbanas, de las grandes ciudades, de la circulación automovilística, lo que está dentro de los límites legales. Resulta revelador que en nuestro país, estas vías urbanas, tienen su más expresa regulación, dentro del CG de la Circulación, cuyo punto de vista es el de la circulación, pero no de la "circulación rodada", por lo que para nada habla de los posibles derechos de aquellos peatones que tengan sus propiedades colindantes con dichas vías, como tampoco habla del "derecho de acceso", de un derecho de acceso que con la referida limitación, a favor del transporte colectivo de viajeros, dentro de esos grandes núcleos, sufre un grave quebranto. Con este ejemplo, queremos indicar la esfera innominada y concreta en que como hemos venido sosteniendo, se mantienen aún los derechos de los colindantes, consecuencia de su misma relación de vecindad, con las vías urbanas o públicas. Estimamos meritorio el esfuerzo de este autor, aún cuando le hayamos hecho las anteriores preguntas, aunque no creemos ultimada su tarea; hablar de un derecho de acceso sin más, es decir muy poco, y es prejuzgar la existencia de tal derecho, cuando esta aparece problemática con el ejemplo de esta limitación.

También frente a lo que sostiene, creemos que hay una vía indirecta censurativa de que si no derecho, el colindante tiene algo más que un simple interés a tal acceso: no todos los solares, como debe reconocer, nacen por efecto de un plan urbanístico; si los particulares tuvieran que esperar para edificar la aprobación y ejecución de los citados planes, España estaría sin construir en la actualidad, dato que como señala la más autorizada doctrina (), apenas se han aprobado dos o tres, planes de tal naturaleza, provinciales. Esto significa que en casi todas las localidades, los edificios y las urbanizaciones emergen a la vista pública, por su misma construcción, en zonas, incluso, que carecen de aquellos servicios que según nuestras leyes-del Suelo, de Régimen Local, y algunas tributarias-tipifican

() Capítulo sobre "la regionalización urbanística", dentro de la colaboración de S. Martín-Retartilla y J. Salas, sobre "el nuevo regionalismo", en el tomo III, de la obra: Descentralización administrativa y organización política. Ed. Alfabeta. Madrid. 1973, del que son las siguientes líneas: "Maya concreción ofrece, al menos, desde el punto de vista normativo, la regulación que la LS ofrece de los Planes provinciales... la concreción es también desde el punto de vista normativo porque hasta la fecha, siguen siendo 2 los planes...."

al suelo, como "urbano"-encintado de aceras, pavimentos, etc.-. En tales casos es el constructor del edificio, el que levanta éste, careciendo de tales servicios, y por tanto, de la correspondiente vía urbana. Casi inmediatamente se irán sucediendo otros edificios en la misma línea o en la de enfrente, que irán dando las apariencias de "calle" al lugar de su ubicación; apariencias que obligarán al órgano competente, a llevar a cabo en su día, las necesarias obras de "apertura" o si se quiere, pavimentado de la misma. ¿No puede decirse que el "derecho de acceso" se ha autoconcedido por el administrado, en este caso? ¿Hasta qué punto puede hablarse de tal derecho y no en cambio de una iniciativa privada, que impulse una posterior actuación municipal? ¿Existía vía urbana, cuando no había los mínimos servicios de equipamiento e infraestructura y el propietario levantó su edificio? La misma sucederá en las urbanizaciones, cuando se trazan las correspondientes calles, que en principios son privadas, pero de las que luego se hace una cesión al Ayuntamiento, con objeto de que por este, se corra con la carga de su "mantenimiento y conservación"; es evidente que el paso a cesión significa un cambio de su naturaleza jurídica, pasando a convertirse en una vía urbana o pública. ¿Cómo han aparecido los accesos?.

– El futuro de las contribuciones especiales

. El futuro de las contribuciones especiales.

Con este título nos referimos más bien que a su futura regulación al porvenir de estas contribuciones en el plano práctico del funcionamiento de nuestra sociedad. De hecho, prácticamente en cualquier trabajo sobre el ámbito local, hallaremos alusiones a las mismas, y así por ejemplo, en el Seminario celebrado en Barcelona, en 1.973 (del que se hace un resumen en la Revista Moderna de Administración Pública, correspondiente al último trimestre de 1.973) organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local, sobre "la concesión administrativa", encontramos una referencia, breve, pero referencia ~~de~~ fin y al cabo, a las contribuciones especiales, cuando al tratar de la concesión de obras y servicios municipales, se alude a que algunas de aquellas y de estos servicios, ~~se~~ base para exigir cent. especiales, citando expresamente a las concesiones de túneles, autopistas, etc. ¿Qué significa esto? Lo siguiente: que si cada vez son necesarios mayores y mejores servicios infraestructurales, en ámbito local, es preciso habilitar el mayor número de recursos, y entre estos, aparecen con voz propia, las contribuciones especiales.

El proceso de urbanización a que se tiende en todos los países hace que los problemas de infraestructura local adquirieran el primer rango en orden de importancia que han de afectar al hombre de dentro de unos años, como están afectando ya al hombre de nuestros días. A medida que mayor sea el número de "urbanitas", mayores serán los problemas de convivencia, y mayor necesidad habrá del cobro de cent. especiales. Los autores del citado Seminario, al hablar de las cent. especiales para ciertas obras, no niegan su convivencia con otros recursos - tasas, simples precios, etc. - sino que están seguros que los beneficios derivados de tales obras, deben ser abonados por los que de ellas se benefician de manera especial. La idea ha quedado suficientemente reiterada para que ahora volvamos sobre ella; si en cambio, lo que queremos es relacionarla con esa visión próxima de nuestras ciudades, o al menos, de las que van a ser los mayores núcleos de población en el futuro. Vamos a citar uno de los problemas mayores que tienen tales ciudades, para apreciar el papel que pueden desempeñar las cent. especiales. Nadie dudará que tal problema puede ser el del aparcamiento: parking, zonas reservadas, aparcamientos subterráneos, zonas "azul", etc, todo está deviniendo escaso e insuficiente ante una población que se motoriza sin cesar. Hasta hace unos años, no existían ninguna de tales denominaciones ni lo que con ellas se expresa: no había necesidad de ellas. Hoy, rara es la urbanización o colonia de viviendas que no se reserve su zona de aparcamiento, además la paradoja de que calles aparentemente de libre tránsito y por tanto, públicas, ostentan en sus laterales, carteles con especiales alusiones a que el aparcamiento en dicha zona, se reserva "a los vecinos de la misma". En aquellas zonas donde tales avisos expresos no existen,

el problema no deja de existir, sino por el contrario, existe con notas más graves, que vamos a examinar. Si hace unos años era inconcebible la presunta prohibición municipal de aparcamiento en determinadas vías, por considerarse que existía prioritariamente un derecho ciudadano a hacer uso de las aceras y de los laterales de las calzadas, del mismo modo que existe un derecho ciudadano a circular libremente por las calles (recuérdese la teoría de Mayer del uso común de las playas: el usuario no tiene ningún derecho real, sino lo único que tiene es que con tal uso, puede ejercer su libertad). El derecho a circular, presupone el derecho a "estacionarse", o sea, "derecho de aparcamiento". Sin embargo, la motorización social ha cambiado radicalmente dicho cuadro, siendo la consecuencia de que en la actualidad las autoridades municipales tengan plena autoridad para reservar zonas de aparcamiento, como la tienen para reservar otras especial y exclusivamente para los peatones (las llamadas "líneas de peatones", imagen metafórica que es todo un símbolo de los tiempos presentes, en donde el peatón viene a ser casi un capitán de minuit, frente al que el ente público se alza como ente protector), pero manéjense paralelamente una multiplicidad de técnicas e instrumentos reguladores de lo que antes era una libertad. Prácticamente las zonas donde existe libertad de aparcamiento van cada día disminuyendo y llegarán a desaparecer. Es por eso, por lo que la cont. especial puede desempeñar cierto papel dentro de este problema: la cont. especial ha venido siendo pagada por un beneficio real pero no perfectamente visible en todas las ocasiones; se ha pagado y se paga por obras que están en íntima relación con los vecinos y dueños de inmuebles, en estrecho contacto con las vías públicas. Es hora de concretar más aún tal beneficio: postularíamos que los colindantes tendrían un derecho preferencial de uso sobre las vías públicas de que son colindantes. El rechazo que han tenido las cont. especiales, se ha debido a que con ellas se ha jugado más desde el plano unilateral y público, que desde la perspectiva compensatoria que es la que real y únicamente les corresponde. Si las cont. especiales son debidas por los propietarios colindantes, es lógico reconocer a estos, ciertos derechos, o al menos, ciertas facultades sobre las vías por cuyas obras se devengan cont. especiales. Una de tales facultades creemos podría ser la de reconocer preferencia de aparcamiento a los propietarios y vecinos colindantes con las vías públicas, siempre que en ellas hubieran contribuido en el citado concepto. Entendemos que la relación Administración-administrados no puede desenvolverse por vías dictatoriales, sino por las de colaboración, y de ahora, queda demostrado que las cont. especiales nacen como una de las formas que esta puede revestir; ahora bien, no es imaginable que se conciban solo desde su lado obligatorio, como colaboración a unas obras públicas que los benefician tanto a ellos, como a todo el resto de la comunidad local; se ha de precisar y urgente, habilitar algún medio para que tales obligaciones adquirieran un matiz activo para el ciudadano, en forma que podría ser esta

de reconocerles ciertas facultades de uso preferencial de las vías públicas, en cuya mejora, conservación y entretenimiento, participan (e incluso, en su apertura). No se privatizarían las vías públicas, sino que su misma conservación sería vista como una labor propia de las zonas donde están situadas, habilitando así modos de actuación ciudadana al mismo tiempo que nuevas fórmulas de descentralización, centro de cada Municipio. Hasta ahora, insistimos, se ha requerido la colaboración de los vecinos y miembros de las comunidades locales, bajo formas imperativas, llámense prestaciones personales, llámense "capitaciones", o cont. especiales; formas de pago obligatorio, con la reserva que las mismas producen, al ir contra la voluntad libremente expresada, y montarse sobre beneficios que accidentalmente distribuye la actividad pública sobre determinados vecinos o núcleos residenciales. ¿Por qué no incentivar su aceptación espontánea, a través del reconocimiento formal y normativo, de determinadas facultades, sobre las vías públicas? Insistimos en que no abogamos porque sean "derechos", lo que iría en contra de la misma naturaleza de tales vías públicas, sobre las que una reiterada y clásica doctrina, niega toda clase de ellos—ni siquiera, las limitadas servidumbres secundarias, precisamente por negarse la posibilidad de la categoría de los derechos reales sobre las cosas del dominio público—, sino por "facultades" con alguna protección legal que permitieran a los distintos vecinos colindantes con ciertas vías públicas, el uso preferencial de ellas, pudiéndose hacer una enumeración de en qué podrían consistir tales usos, en fórmula análoga a la contenida en tantas leyes de nuestro ordenamiento (como la Ley de Aguas, la misma Ley de Puertos, la de Costas, en relación con el uso común de las playas, etc).

Habríamos pasado con esto, al polo opuesto de aquella primitiva libertad de que hablábamos; pero con ello no haría más que consagrarse como técnica general, lo que actualmente aparece empleado accidental y parcialmente, superando el desorden que reflejan la mayoría de las vías públicas ya que lo que resulta inconcebible que en cierto modo se impida el acceso del vecino a su domicilio o vivienda, por falta de la citada facultad preferencial, al venir fijado tal acceso en nuestros días, por la posibilidad que tiene de aparcamiento, al ser un vecino-motorizado, como son la mayoría de los habitantes de los grandes núcleos urbanos. El acceso no se manifiesta ya hoy por una simple libertad de circulación o por la falta de vallas para acceder a la vivienda personal, sino que puede venir mejor representado por la existencia de zonas a las que concurren vecinos de otras zonas, que imposibilitan así aquel acceso, que hay que garantizar por el referido método, lo que si sería una justa compensación por las colaboraciones periódicas que se le piden, en forma de pago de cont. especiales destinadas a la realización de las mejoras de conservación y entretenimiento de las vías públicas. Entonces si que las cont. especiales serían un pago compensatorio, clarificándose tanto en su estructura como en su naturaleza.

No cabe duda de que las cont.especiales responden y son en sí mismas, una respuesta a una época determinada de la actuación administrativa, así como presuponen un tipo determinado de Administración Pública. Son una etapa intermedia entre dos grandes fases: por un lado, una primera, de ausencia de un verdadero poder público, en el sentido actual, en donde los trabajos comunitarios, en su más pequeña escala, son realizados por los mismos miembros de la comunidad. Es aquella etapa, de mínimo desarrollo urbano, aunque de incipientes ciudades, en medio de una sociedad eminentemente rural: los núcleos urbanos que van apareciendo se organizan por sí mismos, sus más elementales servicios, por lo que recurren a la técnica de las prestaciones personales: cada vecino debe aportar aquello que puede aportar bien en forma de trabajo, bien en forma de dinero. La otra fase es la futura: se retorna a este pasado, pero bajo otras formas, a las que aludiremos, después de encajar como intermedio, a las cont.especiales. Ya existe una Administración, que se alza por encima y en medio de los particulares: se es competente para la realización de toda suerte de obras, para la que legalmente está habilitada, aparte de que al ser el único ente gestor y ejecutor de las obras, puede emprenderlas con cierta uniformidad: los particulares participan en ellas en forma de "contribuciones especiales", que en el fondo son la sustitución pecuniaria de las antiguas prestaciones personales, aunque con algunos retoques. Son y representan un tránsito hacia esa otra etapa: en la que los gastos llamados de equipamiento y que constituían hasta ahora los típicamente colectivos y de infraestructura, correrán a cargo, exclusivamente de los particulares. De esto tenemos ya alguna muestra en nuestro DºPositivo: por un lado, la Ley del Suelo habla de unos "gastos de urbanización", que vienen a ser a su vez la expresión privatista de lo que son las cont.especiales. Reciben tal nombre, para evitar equívocos, pero también, para dejar clara su verdadera naturaleza, como si al ser gastos afectos a los, la afectación pudiese ser extraña a cualquier ente público. Como tales gastos, y precisamente por su afectación, son gastos impuestos, ya que nadie por definición se hace voluntariamente cargo de unos gastos; con el objeto de concluir las obras de urbanización, lo que en lenguaje clásico eran las obras de infraestructura o de equipamiento de las ciudades, aunque con relación a determinadas núcleos o zonas de las mismas. Por otro lado, la misma legislación local, previsional de las cont.especiales, en sus últimas reformas prevé el total reparto del coste total de las obras, con lo que estas se ponen a cargo y cuenta de los presuntos beneficiarios, como son los particulares miembros de la comunidad local.

Con ello, nuestro país sigue ya la corriente iniciada en casi todos los países civilizados; así podemos tomar el ejemplo, de una de las ciudades más avanzadas en este campo, como es la de México (ver. la obra de

O. Cleman y H. Aaren: "Financing Urban Development in Mexico City") en donde se configura una llamada "tax planning" o "planning tax", impuesta a todos los propietarios, para la ejecución de "planning works", que literalmente puede traducirse, como "obras de urbanización". Ya no es el desinterés de esa etapa histórica en que la realización de obras públicas en la ciudad donde se vivía, era algo ajeno a los mismos particulares, pero que entonces se justificaba en que el Estado estaba entrando y quería entrar en las distintas conciencias de sus ciudadanos; el Estado, necesita justificarse y justificar su existencia, y al igual, las restantes entidades y Administraciones Públicas. Por ello, sus obras y empresas, eran gratuitas. Pronto, exige la colaboración, en que las obras no mejoraban a personas abstractas sino a sujetos muy concretos y determinados, lo mismo que a zonas del territorio muy específicas. La última etapa será la del pago de una prestación, que como la "planning tax", debe abonarse la realización de unas obras, presentes o futuras, de tal modo, que con su ingreso, se vaya constituyendo un fondo que permita en cualquier momento la ejecución de obras de conservación, reforma o mejora. Creemos que la configuración del ingreso como "público" no tiene otra razón que una coyuntural: la de mantener presente al ente público, así como la de conservar sus instrumentos de coordinación o control, ya que así se evita toda visión anárquica del aparato social, como aparato autosuficiente, por sí mismo, sin necesidad de ingerencias extrañas (o sea, estatales o públicas, en general)..

En el fondo, es el traslado de una idea que ha tenido hasta ahora una muy concreta manifestación, como es la de las autopistas. Mientras que una de las obras públicas más importantes del pasado, era la construcción de las carreteras, y uno de los pocos campos, que aún los más radicales liberales reconocieron al Estado (recuérdese el caso de Adam Smith), hasta el punto de que esta obra era una de las máximas legitimaciones de la existencia del aparato estatal, a nadie extraña hoy la instauración de un régimen totalmente distinto al de las carreteras, que se cobija bajo el nombre de "autopistas", en donde sus usuarios deben pagar por el uso, de modo que a su amparo, el Estado está dejando una de sus grandes actividades históricas, transfiriéndola, en lo que tiene de carga, a los mismos particulares, usuarios de tal modo de comunicación, con lo que algunas se preguntan: si el Estado ha dejado de construir carreteras y si no se responsabiliza de las autopistas; para qué sigue cobrando tantos impuestos? y para qué subsiste?. La intensificación del régimen de autopistas, irá suponiendo que a medida creciente, serán los propios particulares los que financiarán directamente e inmediatamente con el pago de su peaje, un medio tan relevante como es la comunicación por carretera. De ahí que no sorprenda, que el peaje se configure en los países hispanoamericanos - y por la doctrina más ilustrada en el campo financiero, de cont. especiales, siendo el peaje, una forma concreta

de aquellas (ver, en este sentido, Giuliani Fenrouge: *Derecho Financiero*, Vol. II, 2ª ed. Ed. De Palma, Buenos Aires, págs. 981-1.051). Las razones expuestas por este autor, en orden a la conceptualización como "cont. especiales" de las que hasta ahora vienen llamándose "derechos de peaje", o simplemente "peaje", pueden ser fácilmente admitidas por todos nosotros, y son buena muestra de la ampliación tanto funcional como conceptual, que nuestra figura es capaz de recibir; las mencionaremos como prueba:

- 1º) principio de la institución-derechos de peaje-es la retribución del costo de la obra;
- 2º) la "contribución especial" o "derechos de peaje" debe ser "razonable", proporcional en el tiempo, a la amortización del costo, sin perjuicio de la subsistencia de su prolongación, para atender los gastos de entretenimiento y los servicios especiales, en su caso;
- 3º) el régimen de peaje es independiente de las cont. especiales al mayor valor, aplicable a los propietarios de bienes beneficiados por la obra (autopista).

Otras cita Fenrouge, que admitimos, por estimarlas, buenas representativas, aunque muy atinadamente observa cómo de las Constituciones de algunos países, entre los que incluye el suyo propio, como es Argentina, han erradicado de sus textos, cualquier referencia a la gratuidad, dando a entender tácitamente la posibilidad de que por las autoridades públicas se recurra al sistema de cobro de peajes por la circulación, lo que demuestra la evolución conceptual experimentada en este campo, en donde un bien de uso y servicio público, tan imprescindible como la carretera, el que en virtud de tales notas, se precisaba la gratuidad, se va reemplazando por una visión totalmente distinta, más acorde con esa situación social y económica de mayor bienestar, que nos ha servido para prever una mayor generalización aplicativa de las cont. especiales, porque la ventaja de estas, como de las tasas-y casi más que estas-es que han permitido la individualización de los costos de servicios públicos, que aparecían, en principio y casi por definición, más indivisibles. Luego si en relación a tales servicios, las cont. especiales fueron como el caballo de Troya que habilitó entradas en recintos reservados a cal y canto, al impuesto, no se ve por qué, zonas y campos que continúan cerrados a formas de participación de los usuarios en su costo-como podía ser la carretera-no podrán en el futuro acudir a pagos en concepto de cont. especiales, en función del beneficio especial que producen tanto a los colinantes como a los usuarios. La cont. especial aparecerá entonces como una "prestación pecuniaria" que si por extensión, analogía o similitud, recibe el tratamiento de "tributaria", como observa Velasco Costa (ver, su "Curso de Dº Tributaria", tomo I, introducción: ingresos públicos, Montevideo, 1.970), es porque es percibida por el Estado y demás entes públicos territoriales, como es "paratributaria", cualquier prestación análoga percibida por entidades públicas institucionales no territoriales (como Corporaciones profesionales, colegios, etc), nada indica en cuanto a su verdadero

naturaleza, por cuanto el predio se como un género que le ofrece un refugio primario y provisional, a manera de una rápida aproximación de sistematizar y encajar, lo que en ninguna otra parte ha tenido oferta de recepción. Con el mismo derecho, podría calificarse de "prestación administrativa" a la Administración Pública, si no fuera porque clásicamente se identifica de otro modo, lo que nada dice para que no puedan serlo. Entendamos perjuicial y por ello elegimos el pervenir de las cont. especiales, la separación tan radical existente en relación con las prestaciones administrativas, como si la tributaria no fuese una forma de ellas, a lo que coopera la separación por separado, del resto de la Administración, del Fisco, con tantas repercusiones, que cuando se pagan verdaderos tributos, parecen que se pagan al Estado, o sea un ente abstracto, como si no tuviera la concreción de la Administración. A los efectos de cobros tributarios, la Administración se desdobra sin saber profundamente por qué, en la Hacienda, que llega a creerse autónoma e independiente frente a aquella, cuando realmente son la misma cosa. Lo que a su vez ha incidido en la configuración de las relaciones entre el administrado con condición de contribuyente y esa vertiente administrativa de la Hacienda Pública. Con las cont. especiales se puede tener un remedio a ese desdoblamiento y a esa separación, por cuanto la Administración es con ellas, perceptora de un ingreso, que es una prestación similar, por sus características de fisco, a cualquier otro tipo de prestación del administrado (recorremos la personal, o la del servicio militar), con origen en la ley, y por tanto, bajo la visión de ser una carga. Una prestación que permite mejor que ninguna otra, en la que previamente existe una actuación administrativa, por lo que en realidad, es una contraprestación, arbitrada sobre la bilateralidad que debe presidir todas las relaciones Administración-administrados.

¿Cómo podría imaginarse hace unos años que una actividad tan puramente administrativa, como es la planificación urbanística, podría erigir el cobro de una tasa, como la francesa de "equipamiento"? La tasa de equipamiento, al igual que la "planning tax" de la ciudad de México, son por una parte, una bilateralización, con todos sus efectos, de lo que solo se venía viendo bajo el prisma unilateral: unilateral, por la potestad administrativa, de la que emanaba, y unilateral, porque solo nacían obligaciones, paradójicamente, para el titular público de la potestad (el mismo ente público, autor del plan, estaba y quedaba obligado, a su ejecución). Con la "taxe locale d'équipement", cada propietario "de valores inmobiliarios" participa en la futura ejecución de ese plan, con lo que él, que es el principal beneficiario del mismo, asume las cargas compensatorias de su beneficio, facilitando así a las autoridades locales, los recursos necesarios para afrontar las acciones infraestructuras del pervenir (en general, para esta tasa, así como para las demás de ámbito local, y en el D.F. positivo francés, puede verse, A. Bayssou: La fiscalité de l'urbanisme en Droit Français". París, Lib. Gen. de Jurisp. et de Droit, I. 972).

La evolución anterior tiene incluso comprobación histórica en algunos países, como por ejemplo, Francia, según nos señala Jèze (ver, su "Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française". París. Giard, 1.912) quien alude al Decreto de 16 de diciembre de 1811, hijo directo de la Revolución, prohibiendo los peajes, Decreto, cuyo artículo 5º (aún en vigor en la época del autor) acuerda que las carreteras nacionales "son totalmente construídas, reconstruídas y conservadas con cargo al Tesoro Público". Manifestación histórica muy arraigada (recordemos los "pantazgos"), reflejo de una determinada circunstancia temporal—sobre todo, en la Edad Media—, una Revolución que como la francesa pretende hacer tablarra de todos los "residuos del pasado", abolirá entre otras cargas, aquellas que venían representadas por los pagos efectuados por los particulares como compensación de usos o beneficios especiales; abolición llevada a cabo, tanto por lo que tenían de un pasado histórico ignorado, como porque en sí misma, la media reflejaba una concepción del Estado, totalmente distinta a la que hasta entonces había existido. Hay una descarga de obligaciones en los particulares, que se transfieren al Estado, como hay en la misma época, un traspaso de funciones al Estado, por parte de entes que venían ejercitándolas (recordemos las funciones eclesíásticas, benéficas, etc., tan analizadas por toda la doctrina administrativa, como muestra de la aparición de un nuevo Estado, que absorbe o va absorbiendo todo lo que venían realizando determinadas instituciones, en un movimiento de superposición a todas las demás potestades, cuando el Estado busca ser "la potestad soberana"). A pesar de la claridad de la prohibición, durante el mismo período, por ley del 14 del mes de febrero del año X, se incluye "el peaje sobre los puentes", lo que significaba que los particulares deberían seguir aboniéndolo, medida que subsiste hasta la ley de 30 de julio de 1.880, que reitera para el futuro, "la prohibición de las concesiones de los puentes a peaje", aún cuando se estipula un plazo de ocho años, para la reacquisición o reversión concesional de todos los puentes, sujetos en dicha fecha, a tal régimen (la media solo se fijaba en los puentes a peaje, situados en las carreteras nacionales).

El mismo Jèze justifica el caso actual de los peajes, por cuanto a su juicio, concurren los dos intereses, que se dan en las tasas: "el interés particular del que usa la carretera o el puente y el interés de la circulación. Parece legítimo que los gastos de construcción y conservación sean cubiertos... por los que se sirven de tales vías de comunicación... (siendo) por última posible hacer contribuir a los individuos que retiran el mayor beneficio, como son los propietarios ribereños (riverains), especialmente, por medio de las "taxes de voirie". Y esto está escrito a comienzos del presente siglo, cuando las obras públicas comenzaban a destacarse por su importancia y trascendencia.

En la obra de Jèze, también encontramos otras referencias históricas sumamente reveladoras en armonía a la relación que ya desde hace tiempo el legislador galo estableció entre ciertas obras públicas y el interés que las mismas ofrecían a los que de ellas iban a salir más beneficiados, por lo que les imponía una colaboración, idea, que como sabemos, es a la que responden las cont. especiales. Podemos citar a la ley de 28 de mayo de 1858 como respecta a "los trabajos de defensa contra las inundaciones" (recuérdese el supuesto de cont. especial por beneficio especial, del art. 469, n.º, de nuestra vigente L.R.L.), se dispone:

"Se procederá por el Estado, a la ejecución de los trabajos destinados a poner a las ciudades, al abrigo de las inundaciones. Los Departamentos, Municipios y propietarios concurrirán a las costas de tales trabajos, en la proporción de su interés respectivo. Estos gastos incluyen a la vez, las de construcción y las de conservación y reparación".

Se observa, por una parte, una atribución en exclusiva de la correspondiente competencia al Estado, lo que no impide buscar fórmulas de participación de quienes más interesados están en la realización de las obras, y por tanto, en la materialización de esa competencia. No es de extrañar que la nueva etapa de las funciones públicas, inaugurada por un movimiento de tan profundas raíces culturales e ideológicas como fué la Revolución de 1.789, se acompañara junto con declaraciones de concesión exclusiva de funciones y potestades a favor del Estado, de medidas que continuaran rememorando situaciones ya pasadas desde el plano particular: el Estado venía a sustituir al Rey, como representante y símbolo de la Nación, y como tal, debería ejecutar aquellas obras de interés nacional, pero al mismo tiempo, si no competentes, si al menos, obligados, según estares, los que particularmente se beneficiaban de las mismas. Todo el sistema fiscal se montará desde la perspectiva bilateral: es ahí las teorías financieras del seguro, etc., que miran el pago de los impuestos como los pagos por los servicios públicos recibidos:

Constitución de 1.791, art. 13: "Para el sosten de la fuerza pública y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común..."

Proyecto de Constitución girondina, de 1.793, art. 22: "Ninguna contribución puede establecerse más que para la utilidad general y para subvenir a las necesidades públicas"

Constitución de 1.848, art. 15: "Todo impuesto se establece para la utilidad común".

La ley de 16 de septiembre de 1.807, había de proclamar, con carácter general, esa participación, en toda clase de obras y trabajos públicos al formular en su art. 30, la siguiente regla:

"Cuando los propietarios privados adquieren como consecuencia de trabajos y obras públicas... un notable aumento de valor, podrán ser obligados a pagar una indemnización, que podrá elevarse hasta el valor de la mitad de las ventajas que hayan

saquirito".

Por esto, Jèse, tan cuicacoso de toes este proceso històrico, así como de sus causas instauradoras, acfiniré al impuesto, como bastante más que un simple ingreso público: "prestación (o entrega) de valores monetarios, exigida a los individuos según reglas fijas, a fin de cubrir los gastos de interés general, y únicamente por razón del hecho que los individuos que deban pagarlos son miembros de una comunidad política organizada". Si el Estado hace unos gastos de utilidad general, que tienen que compensarlos con los ingresos que recibe de sus miembros, cuanto más deberá recibirlos si junto a la utilidad general o común que tales gastos proporcionan, nace o se produce una utilidad especial para algunos de tales miembros. Toos sabemos que la idea de gasto es esencial a la Hacienda Pública: porque hay un gasto, es por lo que hay que cobrar los impuestos, según su regla de oro, pero esto que es más o menos cierto para ellos, no lo es para demás expresiones de prestaciones pecuniarias; ahí que quiebran aquellas tesis, que formuladas exclusivamente desde el marco tributario, intentan aplicar en el específico campo de las cont. especiales, la misma regla aplicada a los impuestos. En estos, puede ser correcta, desde que los gastos financian obras de interés general, y por tanto, diversificadas para indiscriminadas. Toos reciben los beneficios y nadie podrá decir que queden excluidos; los criterios de reparto, son cosa aparte. El mismo método se aplica, creemos equivocadamente, por los que lo extienden, sin más, a las cont. especiales, porque entonces ya la entrada queda sin salidas: si se cobran cont. especiales, porque hay un gasto, habría que preguntar por que se cobran ellas, y no los impuestos (es la tesis de Llamas Labella, para el cual el gasto es lo decisivo en las cont. especiales, lo cual si bien las enlaza con los demás tipos tributarios, al obedecer a la citada regla de oro financiera, las deja desasistidas frente a estos otros tipos). Porque haya un gasto, no hay únicamente cont. especiales; porque existe ese gasto, lo que podría haber sería un impuesto, o incluso, una tasa, o un derecho. Si se cobran cont. especiales, es porque tiene que haber más: ahí que sin perder el hilo històrico ni conceptual, de la relación Administración-administrados, que se refleja en aquella, en la potestad de reclamar un cobro y en este, en la obligación de efectuar un pago, configurando el contenido de una prestación generalmente en dinero, vendrá matizada por la causa y el por qué de tal relación. Considerar que las variaciones, son simples modificaciones o accidentes insustanciales de una manifestación única o común, es olvidar la variación en favor de una "reducción" a la unidad, que va contra la propia esencia del fenómeno tributario, en sentido amplio. Ni la relación es única, ni toes el complejo de derechos y obligaciones, de ella derivadas, para cada una de las partes-Administración y administrados-son las mismas e idénticas, sea esa relación, causa de un impuesto, o

le sea de una tasa, o de una contribución especial, o de una prestación personal, o de cualquier otra clase de prestación a la Administración. Y es precisamente en función de tales derechos y obligaciones, como la relación se fija y determina; no es porque solo un gasto motive a unas obras públicas por lo que se impone una cont. especial, porque entonces surgiría otra pregunta: ¿por qué se impone a unas y no se impone a otras? Pregunta que nos está desvelando, ese algo más que aparte del gasto, explica la cont. especial. Y la respuesta no nos la da el Distributivo clásico, o el nuevo, tal como se concibe por los que defensores a ultranza de su unidad científica, creen que tal unidad, exige la resucción y la eliminación de toda variedad sustancial; si nos la da, en cambio, los partidarios de tal rama jurídica que la ven en un sentido amplio, tan tributario como administrativo, que atienden a otras razones que a las obsesivas de abediencia a un único modelo, fruto de una potestad soberana y unilateral - como se sigue configurando a la impositiva del Estado -, es la que paradójicamente y frente a todo cálculo, se hacen emanar relaciones jurídicas tributarias (que por definición, son bilaterales)...

El impuesto puede ser el único ingreso público ante una etapa histórica en que el Estado se limitaba a realizar obras de interés general y nacional, pero dejó de serlo, a medida que las actividades de éste se multiplicaron en los más diversos campos. Con ellas estaban respondiendo a su mismo mecanismo interno, porque a diferencia de otras organizaciones políticas, el Estado moderno se caracteriza por la idea de servicio. La genial tesis de Jèze, a pesar de todas las críticas, vió y quiso convertir en norma jurídica, lo que era principal rasgo del mundo político moderno, en el que "...las funcionarios públicos no existen más que para prestar tales servicios..." puesto que "teóricamente, no se admite la explotación de los individuos, por los gobernantes". Un Estado que se justifica y legitima por sus servicios al público, que es tanto como decir, a la comunidad gobernada, entra en diversa relación, con los miembros de ésta, cuya situación es distinta en función de los mismos servicios que reciben. La idea de escala o gradación, cada día más real en la escena administrativa (señalemos la tesis reciente, de Macriano Collado, en su obra ya citada, sobre las vías urbanas, defensor de dicha idea, aplicadas al campo de las limitaciones de la propiedad privada, como lo hizo Leguina con su enfoque de la propiedad privada en la zona marítimo-terrestre: no hay un brusco y radical paso de la propiedad privada, a la pública, como tampoco, lo hay desde el lado viceversa; hay una serie de peldaños, por los que cada una de tales propiedades se van adecuando, sin perder por eso, la última referencia a la titularidad) puede y debe ser aplicadas a las prestaciones pecuniarias, variables y distintas en su significado, según cuál sea su germen y su motivo. Cada rama jurídica puede entonces llevarse su parte, ya que no toda tiene explicación desde la per-

pectiva es una potestad soberana, que para sus partidarias, debería exteriorizarse como misma radicalidad que la de policía en sus más remotos orígenes. Lo que podría ser conforme con una determinada forma de la evolución socioeconómica, no puede serla para todas, y así como el genio de Jéze, le hizo ver cómo el predominio del impuesto, presupone un predominio de las clases bajas, que el Estado debía ir en su auxilio, por lo que necesitaba montar los correspondientes servicios asistenciales y públicos en general, por lo que tenía que acudir imperativamente a los impuestos, ya que ni podía reclamar de tales clases, los respectivos auxilios en contraprestación, ni su exigencia de impuestos a las clases acinacadas, podía estimarse sin causa alguna, ya que con su actividad y servicios, el Estado defendía los bienes de todas (reconociendo cómo la idea de protección estaba latente en todas las Cédulas civiles del siglo XIX, como lo probó Mezger, como lo estaba en las leyes más rigurosamente fiscales, como la italiana del Impuesto sobre la riqueza mueble, que al declarar no sujetas a los bienes situados en otro país, lo hacía en función de que cada que el Gobierno italiano no estaba obligado a proteger tales bienes en el extranjero, no debía tampoco percibir el correspondiente impuesto sobre las rentas procedentes de ellos).

Al ser tan distintas las circunstancias sociales y económicas, el Estado gobernante no puede ser el mismo, como no pueden ser las mismas, los recursos o tipos de ingresos que hasta ahora le servían. Aún en la etapa de predominio histórico del impuesto, aún entonces, no dejaron de contemplarse aquellos concretos supuestos en que era perfectamente visible la relación beneficio-uso-gasto; por eso, en Francia, ya en 1.824 con la ley de 28 de julio, establece la "tasa vecinal", a la que quedaban obligados todos las cabezas de familia como directores de los establecimientos locales, para que colaborasen bien personalmente bien en forma de aportaciones dinerarias, al mantenimiento y buen estado de los caminos públicos, de la respectiva localización; como en Bélgica, se instauró la llamada "taxe de prestations", de relativo signo vanguardista, incluso en su misma denominación, ya que engloba todas las prestaciones a las que las distintas vecinas están obligadas, de forma que con las fondos por ella recaudados, se emprenden todas las obras de ámbito local y urbano: pavimentación, alcantarillado, construcción de galerías subterráneas, limpieza, etc, y que se perciben de los propietarios ribereños o vecinos, que son los que a la postre, disfrutan de tales obras o servicios.

En este último país, Bélgica, existe según el complemento del "Plan de Ayuda a las Administraciones Locales", alimentado sustancialmente por el producto recaudado a través del impuesto sobre las Plusvalías Inmobiliarias, previsto por el art. 67, 7º del CG de Impuestos sobre la Renta, que se ingresa íntegramente en dicho Plan, que presenta la particularidad de ser una excepción frente a la regla general de "no afectación de los ingresos públicos" (tal como se analiza por Van de Weerde, en su artículo citado anteriormente: "La no afectación de los ingresos", publicado en el "Bulletin de Documentation", nº de octubre de 1.973).

En nuestro país, M. Bassola Coma, en su libro sobre la "Génesis histórica del Derecho Urbanístico Español (1.812-1.956)" ha hecho un trabajo parecido al ya citado de Jèze, respecto a los posibles antecedentes, fundamentalmente, durante el siglo XIX, de formas tanto de colaboración de los particulares, beneficiarios de determinadas obras públicas locales, como de imposición de obligaciones cuando tal colaboración voluntaria no se diese; el trabajo es sumamente interesante porque revela al igual que el francés, la antigüedad de unas formas de colaboración o de realizar unas prestaciones, en función de los aumentos de valor y otros beneficios experimentados por dichas propietarios, demostrando cómo se realizase de tales beneficios, concretados en la mayoría de los casos, en aumentos de valor, se hacía ya palpable en una época en cierto sentido rudimentaria en las técnicas tanto jurídicas de valoración de dichos beneficios, como propiamente técnicas o urbanísticas. Incluso, en su investigación histórica, llega, creemos, a más, como es a confirmar algunas de nuestras sugerencias, en orden a entender incluidas en la función de policía lo que con el tiempo se interpretaría como una potestad autónoma que por sí misma daría origen al nacimiento de una obligación de colaboración; entre de las concepciones de la "policía", entra la realización de algunas obras y servicios, que son los que actualmente motivan el percibo de las cont. especiales (alumbrado, empedrado, paseos públicos, etc) (véase, en dicha obra, las definiciones descriptivas sobre el contenido de esa "policía"-urbana o rural- de un López Oliver o un Ibáñez de Rentería). El mismo interés tienen los distintos proyectos legales en orden a la tipificación de unas supuestas de colaboración de los particulares, propietarios colinantes, a las que la realización de determinadas obras públicas locales (apertura de calles, o alineación de los edificios que en ellas se encuentran, o por su ensanche o expansión, o por su reforma o mejora), producen determinados beneficios, reflejados en los que se valoraban ya en aumentos de valor: citemos entre otros las Bases propuestas por la Junta Consultiva de Policía Urbana, de 1.853; la sentencia del Real Consejo de 20 de junio de 1.849; la Real Orden de 20 de enero de 1.860; la Ley de 28 de junio de 1.857, sobre las obras de reforma de la Puerta del Sol de Madrid; el proyecto de ley general para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones de Ponce de Herrera, de 1.861, etc.

En cualquiera de ellos, encontramos configurada una obligación de colaborar, que una vez bajo forma de cesión de terrenos, otras, bajo la de una auténtica cont. especial, revela que la causa a la que responde, por su misma antigüedad, no puede ser fortuita, sino que justamente aparece como inherente a todos los supuestos de concentración demográfica, y por consiguiente, paralela al fenómeno urbanístico, de lo que a su vez pudiera deducirse una conclusión, como es la de que si aún en sus más tempranas etapas, dicho fenómeno reclama la constituciones de semejantes obligaciones, cuanto más deberá hacerlo, cuando el urbanismo y en general, las ciudades actuales, presentan unas características agravadas a las que presentaron en su día, las primeras masivas concentraciones urbanas. Queremos decir, que aquí como en tantos otros temas humanos, la existencia de un pasado es base legitimadora del porvenir, por lo que si la técnica de la cont. especial hace su aparición en una época en la que su importancia es más bien sustancial que propiamente reglamentaria (como sabemos no es hasta entrados el corriente siglo, cuando surgen las primeras regulaciones positivas de las mismas), es lógico que podamos precisar su futuro, cuando a diferencia de esas etapas, las cont. especiales cuentan con una normativa, alejada de ser simples conceptos o simples nacientes sustanciales, sin más base jurídica que su contemplación por un proyecto de ley o por la intuición de algún estudioso.

Es por lo demás un fenómeno general, ya que en estos proyectos españoles, se observan o responden a influencias, bien francesas, bien italianas, que tienen de común, la necesidad de articular alguna forma de sujetar a los que se benefician con ciertas obras públicas locales, a la realización de alguna prestación con la que compensar el beneficio que de ellas reciben. Late la idea de la contraprestación, como una nación fructífera que no puede tener fin ya que la realización del supuesto viene sucediéndose y multiplicándose en el tiempo y en el espacio, al darse las mismas o parecidas circunstancias, bastando que nos encontremos en medio de un núcleo urbano, y en el que se emprenda alguna actividad pública local de realización de obras, para que tengamos las coordenadas básicas, dentro de las que deben moverse las cont. especiales. El planteamiento es tan simple, pero al mismo tiempo, tan consistente, que si cuando las técnicas, jurídicas y urbanísticas, eran tan rústicas, se hizo sentir la necesidad de su delimitación, cuanto más lo serán cuando tales técnicas han experimentado el avance que todos conocemos. Lo paradójico es que a pesar de tales avances, si bien la noción conceptual de las cont. especiales parece más precisa, no sucede lo mismo con su regulación, como si el legislador continuara debatiéndose hoy día en sus primeros balbuceos para recoger y sintetizar en normas lo que constituía un fenómeno digno de ser tomado en consideración por el Derecho, en cualquiera de sus ramas jurídicas. Incluso por la misma causa a la que responde ninguna otra técnica ni figura exige mayor revisión permanente en la consecución de un esquema que acaso por querer ser demasiado perfecto, no deja de ser utópico.

Ahora bien, cuando se habla del futuro de las cont. especiales no se puede dejar de pensar, en su misma regulación, ya que si tan poco han sido típicos, tal eficiencia es atribuible a la inexistencia de una adecuada y correcta adecuación de las mismas. Este punto ha merecido particular consideración por parte de aquellos estudiosos que miran con complacencia el porvenir de estas cont. especiales; es el caso por ejemplo de Terry L. Nevack, que en su trabajo titulado "A model special assessment law", hace incapié sobre la necesidad de una adecuada regulación de las cont. especiales para que puedan tener la tan anhelada aplicación general y mayoritaria; a su juicio, por darse tal exigencia en el Estado de Minnesota, es la que ha permitido su extraordinario auge y su creciente peso en el plano de los ingresos públicos de dicho Estado de la Federación Norteamericana, pasando a ser su porcentaje participacionista del 5,6% al 17, de los años que median de 1945 a 1965 (véase, un comentario de esta obra, en la Revista de Economía y Hacienda Local, nº9/73, por V.A. Bernis). Este autor alude a algunos puntos de interés de tal regulación como es el del sistema o forma de pago, mediante honorarios. Más cualquiera que sea la normativa, este autor postula una continua y permanente revisión de los esquemas o modelos de aplicación de las cont. especiales, por considerar que ninguna otra figura como esta, reclama con tanta necesidad, tal adecuación; no hay según él, un modelo único, ni mucho menos, perfecto y completo, que pueda someterse y consagrarse como permanente en el tiempo, por cuanto la misma estructura y contenido de las cont. especiales exige una flexibilidad y adecuación a las distintas situaciones de aplicación, que a su vez repercute en un continuo sometimiento a juicio del esquema legal vigente. Por si el mismo normativo de esta figura en el Dº Español no fuera en su misma presencia un claro contraste con este postulado, habría que añadir el representado por un presente que es casi en su totalidad fiel reproducción de aquel, por lo que el contraste se hace más sensible y también más exigente, por lo que el punto de vista de Nevack puede servir con otros muchos, para esa necesaria revisión normativa; revisión que de acuerdo con él no puede detenerse en un solo logro, de modo que una vez efectuada, pudiera decirse ya está hecho, y no cabe hacer más más; todo lo contrario, ya que la revisión se pide que sea permanente, en un intento de lograr ese modelo aplicativo único, a manera de arquetipo, que como tal, nunca dejará de ser perseguido. Como en cualquier otra regulación, no todo es completo ni todo es imperfecto, sino que justamente la existencia de aspectos dignos de conservación con otros que piden ser urgentemente corregidos, hace que toda la regulación debe ser de modo periódico objeto de un examen que permita comprobar la eficacia del mismo esquema puesto en vigor, ya que la perfección de este tendrá una de sus incisiones en dicha eficacia, eficacia absoluta y al mismo tiempo relativa; la primera, en sí misma, y la segunda, en comparación con los demás instrumentos públicos.

Conclusiones

CONCLUSIONES.-

Han quedado a la larga del trabajo, expuestos los inconvenientes y las deficiencias de la actual regulación de las cont. especiales; inconvenientes y deficiencias que son tan viejas como las mismas contribuciones, ya que sustancialmente la figura sigue estando regida, por las mismas normas que las que la abrieron el camino para la aplicación. Como si el mismo legislador hubiera tenido ya una opinión preconcebida sobre su escasa eficacia, apenas introdujo su basturí revisor e reformador, de tal modo que muy bien pudiera atribuirse la actual situación de las cont. especiales, a un círculo vicioso, en el que las contribuciones no pueden tener aplicación con la normativa vigente, que a su vez, ha permanecido inmóvil, por desconfianza en la eficacia de las mismas, cuando realmente, teniendo a la vista, la actual regulación, no puede concluirse más que en su escasa eficacia, porque con ella, es imposible lograr otra cosa. Esto, unido junto a un secreto temor de nuestras autoridades centrales, es lo que ha motivado "el presente triste presente" de las cont. especiales en nuestro país: secreto temor, en un doble orden de prioridades: en orden a las mismas actividades de las Corporaciones locales, ya que el Estado prefiere actuar directamente, en cualquier parte del territorio nacional, atribuyéndose la eficacia de la gestión pública, que será más eficaz, cuanto mayor sea la gestión. En el orden de los recursos, ya que el Estado ha ido apretando las clavijas de sus ingresos, por lo que revela recelo ante cualquier posible lucrativo ingreso local que pueda restarle ingresos de esa fuente común de donde todos los particulares pagan sus cargas económicas. Hay que acudir a estas explicaciones, para pasar hacedse cargo de una situación que aquí se nos muestra parcial, pero que es a la que responden todas las Haciendas Locales. No puede haber vuelta de hoja, en calificar, por ello, de hipócritas, a los movimientos desde el Estado, para la vigorización de tales Haciendas; realmente, lo que se persigue con ellas, es el menor efecto, ya que lo que quiere el Estado, es que si las Corporaciones locales son pobres o deficitarias, ya irá en su ayuda, e... ya irán ellas a pedirle tal ayuda (). Prácticamente, es el Estado la Hacienda central, quien tiene lo que la doctrina germánica, califica ya desde antiguo, la "potestad de la llave" ("Schlüsselgewalt"), por lo que las Haciendas Locales se mantienen en el más elemental estado de subordinación y dependencia imaginable.

() Muy gráficamente, el agudo comentarista político, L. Apostúa, apuntando a la proyectada y anunciada elegibilidad de los Alcaldes, decía que estas dependen en la actualidad, del poder central, en todo, "en la vara y en la bolsa": en la vara, porque son por él nombrados; en la bolsa, porque lo que pueden hacer en su Ayuntamiento, lo harán gracias a los empréstitos que el poder central les otorgue. Por todos es conocido, el baile de viajes entre Madrid y provincias, en las etapas preparatorias de los Planes, con el fin de por parte de todos los Alcaldes, de que sus proyectos, adquirieran la gloria de aparecer en ellos incluidos.

Por esto, entendemos que demostrada con el tiempo, la ineficacia de la actual reglamentación, conviene ir a otra totalmente nueva, cuyas principales rasgos podrían ser estos:

1.º remodelar conceptualmente la figura de las cont. especiales; hemos de confesar que aún participamos de la opinión sobre la escasa importancia de las pabbras, creemos que en ocasiones como la presente, las mismas tienen ya de principio un elevado valor iniciario, por lo que el simple hecho de verse calificadas de "contribuciones" arroja sobre ellas una mirada de precaución, cuando entendemos que con tal nombre, lo que se buscó fue concretar de algún modo, la idea de colaboración; debió al uso generalizado como indiscriminado que de tal término se ha hecho - contribuciones eran todos los ingresos públicos, y por excelencia, aquellas que con el tiempo pasarían a ser los "impuestos" -, el término perdió todo contacto con esa idea de colaboración, para convertirse para muchos en una manifestación de la naturaleza tributaria de la figura a que se refiere. Por este camino se ha llegado a un enfoque doctrinal, despiestado por el nombre: ya que se les identifica sin más con los tributos-impuestos - se no se sabe lo que son - aún en este supuesto, lo que se discute es qué clases de impuestos son -. Se ha hecho uso tan intensivo y desprecupado del término "contribuciones", que el predicado de "especial", se quedó prácticamente marginado, por lo que lo raro resulta su mantenimiento, ya que desde ninguna de las perspectivas anteriores, aparecía justificada. A estos había que añadir que justificaran la razón de que las "prestaciones personales" de nuestra L.R.L. siguen llamarse así, cuando si son tributos, deberían llamarse, para guardar la coherencia formal, "imposición personal". Con lo que queremos salvar la cuestión terminológica de las posibles críticas. El nombre ha venido constituyendo un consejo o cajón de sastre que exigía de todo compromiso: las cont. especiales eran "contribuciones", aunque nadie sabía de qué clase.

Las cont. especiales son antes que nada "contribuciones", porque son "prestaciones", o si se quiere, contraprestaciones a una anterior prestación o actividad de la Administración Pública, realizadas en forma de obras, instalaciones o servicios públicos, que produce el enriquecimiento no solamente económico, sino principalmente del bienestar de los que tienen la condición de propietarios colinantes con dichas obras, instalaciones o servicios. Esta visión no puede desaparecer si lo que se persigue es sencillamente la clarificación de la naturaleza de estas contribuciones; naturalmente será rechazada por todos los que intentan confundirlas con los demás tributos-impuestos -. Todos los elementos que han venido jugando, deben seguir operando, en un mismo plano, sin elevar a cualquiera de ellos, a la picota de la causalidad: ni el gasto ocasionado por las obras puede ser el motor decisivo de la puesta en marcha de las contribuciones

ni la iniciación o conclusión de las obras, ni el aumento de valor, ni el beneficio especial. ¿Puede decirse, in abstracto, cuál es el más importante de ellos? Si el gasto existe, es porque se han realizado unas obras; si a estas deben de colaborar determinados sujetos, es porque de las obras obtienen un beneficio especial, que aquellas obras, son de por sí, capaces de producir, y si son unos determinados sujetos, los que deben de colaborar o efectuar las prestaciones, es porque son los que reciben el beneficio especial, cuya su concepción se relaciona a las obras. Es como una cadena, con su principio y su fin, pero en todas todas los eslabones son esenciales para su existencia. Lo que habrá siempre será una actividad administrativa que desencadena un proceso que termina con el pago de la prestación o contribución. Y esa actividad es la característica del mecanismo de las cont. especiales, que si se la suprime, y se fija solo en el gasto ocasionado por la misma, creemos que desaparece toda razón de diferenciación frente a los impuestos. El gasto es solo la vertiente presupuestaria de la actividad, como el pago de la contribución o prestación, lo es desde el lado del beneficiario, como al igual que allí, lo que queda encerrado, es la actividad, aquí, es el beneficio. No hay por tanto, prima facie, ni un gasto exclusivamente, ni un pago por él, como lo hay en el impuesto; hay una actividad administrativa manifestada en forma de obras, instalaciones o servicios públicos realizados, y una prestación por el beneficio especiales que la misma recibe aquel o aquellos propietarios que son las más llamadas a obtener beneficios de su realización.

22 La configuración exclusivamente local, de las contribuciones especiales hacienas desaparecer esa referencia actual a las Provincias e incluso al Estado, como posibles titulares al activo de las prestaciones pecuniarias en que consisten las contribuciones. Creemos que el ámbito adecuado para las contribuciones es el local o municipal, que realmente es el único en que han tenido algún funcionamiento y a ese pueden tener mayor eficacia. Además con esto se defiende la existencia de un recurso auténticamente local, sin ingerencias extrañas ni posibles compatibilidades con otros poderes o entidades. La actual localización de las cont. especiales deben tener su consagración legal, por lo que necesariamente debe suprimirse su referencia en la Ley General Tributaria, norma que por lo demás ha sido funesta en su ámbito, no solo porque atende únicamente a giras doctrinales, les incluye en su calificación de los tributos (art. 26), sino porque en si misma no representa ni introduce ninguna mejora, de modo que la calificación por un lado, es superflua (estamos contra esa llamamos a atracción experimentada por algún que otro autor, para el que la ley citada simboliza el más alto magisterio, a manera de la "lex aixit"; como lo ha dicho la ley, a ella hay que atenerse, como lo que el efecto ha sido la dogmatización de una cuestión que con ella y sin ella, es y seguirá siendo spinable y conflictiva).

y por otro, carece de autenticidad científica (es una simple categoría legal, con fines definitivos, que justamente por esto, es de carácter programático, pero de ningún modo vinculante, tal es la contraria de las que postulan la postura interpretativa dogmatizante de esta ley). Pensada para la esfera central, la clasificación de recursos e ingresos que hace, carece incluso de relevancia práctica, siendo una novedad que no parece obedecer más que a un intento más por parte de un sistema centralista de despojar a las Haciendas Locales, de una figura o un ingreso, que si bien en ninguna norma la tenían asignada en exclusiva, la práctica les había concedido lo que no tenía reconocimiento expreso; por vez primera, en nuestro Derecho positivo, y al menos, desde el ámbito central, se enuncia como posible recurso del Estado, a las cont. especiales, pero solo, repetimos, en un plano definitivo, sin más alcance que el teórico y abstracto, de la posibilidad, pero no de su viabilidad. Por tal motivo, antes que sea demasiada tarea, es por la que abogamos incluso por la supresión de tal posibilidad teórica: bastante tarea es la pendiente de revisar la regulación local de las cont. especiales, para que se complique con la estructuración ex novo de su aplicación estatal.

La misma estructura a que responden las cont. especiales es la más necesaria de la reducción local de su ámbito territorial, por cuanto, tanto la actividad administrativa, que será siempre una actividad local, al tenerse que localizar, como el beneficio que de ella deriva y sobre el que se monta la cont. especial, así como "local", manifestándose pues ambas, dentro de un territorio determinado, para cuya fijación nadie mejor que las autoridades locales. La paradoja ha sido como hasta ahora todas esas corrientes, tanto teóricas, como del mismo legislador español, en orden a la búsqueda de un recurso o recursos propios de las Haciendas locales, no haya parado mientes en uno que empezó así configurarse desde su aparición en 1.917. El que a pesar de tales requisitorias, no se haya llegado a la consagración legislativa, que reclamamos, es debido a esas razones que hemos adelantado al comienzo de este cuerpo de conclusiones: a un comportamiento de nuestra Hacienda estatal, que siempre desea alzarse contra los exclusivismos, cuando no son para ella, y por tanto, cuando pudieran ser para otros entes o Administraciones, para de este modo, no tener ninguna barrera de apoderarse o asignarse aquellas, reversiones que atribuidas a la competencia inferior, no hayan demostrado, a su juicio, toda su eficacia (camino que el Estado ha seguido por ejemplo con los arbitrios municipales de incremento de valor, de los que el Estado se apropia a partir de 1.964, con la incongruencia de hacerlo por unas causas que luego son las que le están impidiendo aplicar, porque imputadas a los entes locales el escaso y raquítico uso que venían haciendo de dichos arbitrios, una vez que dicha acusación le autoriza a justificar su autoasignación, ahí sigue desconociendo el impugno estatal sobre los aumentos de valor, como prueba fehaciente de que el

Estado ha sido más incapaz que los Municipios, tan criticados, para poner en marcha y en rendimiento, aquella de que se había acusado, para su privación, a dichos entes). La Ley General Tributaria ha clasificado entre los tributos—por supuesto, estatales—, a las contribuciones especiales; mucho antes como después de su promulgación (1.963), distintos autores se preguntaban y se siguen preguntando por la posibilidad "real", "fáctica", de unas cont. especiales "estatales"; mientras que antes de tal fecha, habría que responder en el plano teórico, dubitativamente, por cuanto si bien no había ninguna prohibición expresa, tampoco la había en el sentido contrario, a partir de dicha Ley, la respuesta elimina toda duda y es totalmente positiva. Sin embargo, ¿cómo viabilizar dicha posibilidad legal? El hecho de que haya transcurrido tan largo plazo, sin que se haya sentido la necesidad de arbitrar las fórmulas convenientes, para que el Estado pudiera percibir cont. especiales está probando el trasfondo material existente por debajo de una simple proclama legal, al mismo tiempo que es buena credencial para lo que defendemos: en las cont. especiales tienen las Haciendas y autoridades locales, su recurso autónomo por excelencia, por lo que solo a ellas debe asignársele en exclusiva, con imposibilidad de duplicación en otros ámbitos territoriales.

32 Autonomía en la regulación de las cont. especiales: Mientras no se les extraiga del resto de las exacciones locales, y por lo tanto, figuren incluidas en ese cajón, genérico y común, al que es aplicable una normativa también común, de modo que el sistema sea uniforme para todas ellas—aprobación de Ordenanza de la exacción, aplicación y ejecutividad de la misma—no podrá tener flexibilidad el funcionamiento de esta figura. Resulta absurda la actual reglamentación con su primera previsión, de incluir a las cont. especiales, como una exacción más, que debe y puede tener su correspondiente Ordenanza, para después, disponer para cada caso de su aplicación la tramitación de un expediente, que constituye el contenido de otra Ordenanza; por si esto fuera poco, exigir la aplicación a una y a otra, de los mismos requisitos formales (entre ellos, la aprobación del Delegado de Hacienda), y para remate, la posibilidad de que si no haya Ordenanza, haga su veces, el expediente, posibilidad cuya admisión revela la tremenda incongruencia e incoherencia en que se mueve nuestro legislador en esta esfera: solo si no hay Ordenanza, es cuando tal posibilidad se dará, pero solo también en tal caso, la posibilidad se dará por una sola vez, para aquel concreto y particular expediente. Debe irse rectamente a la regulación particular, suprimiendo no solo la necesidad, sino incluso la posibilidad de una Ordenanza, en esta materia; reforzando en su consecuencia el papel del expediente, que entonces, podrá perfectamente tener, sin incongruencias, el carácter de "Ordenanza" (carácter o valor, que prácticamente lo tienen sin necesidad de aclaración alguna legal o reglamentaria).

42 Conversión del expediente, en la norma fundamental de la aplicación de las cont. especiales, con la fijación de trámites claros, en donde habrían de tener entrada, por una parte, todos los conceptos o partidas que puedan ser reflejo o causa de gastos-eliminados todas las incertidumbres actuales respecto de aquellas partidas que por su relieve parece que debieran ser excluidas, como sucede con las expropiaciones y las indemnizaciones abonadas en ellas, de derechos afectuados-, y por otra, la comprobación del beneficio, con el juego de una presunción del mismo, como efecto de las obras, pero sujeta a la contraprueba de la inexistencia, es, forma que se destruya el perjuicio actual de entener sobrañados el beneficio, en cualquier proyecto de obra pública local; a los argumentos y supuestos ya vistos, habría que agregar aquí alguna ilustración doctrinal, como la de Simpson (citado por H.M. Groves: "Finanzas Públicas". México, I. 965) que "demuestra que los valores (de los terrenos, y en general, habría que decir, de las propiedades) pueden ser reducidos y no crecidos por algunas mejoras públicas; tales mejoras pueden ser por resultados tanto aumentos como disminución". Creemos que esta puede ser una de las grandes mejoras en la regulación de las cont. especiales, que puede servir de canal flúido para la instauración de un juego compensatorio entre los distintos efectos reales que forzosamente se producen con ocasión de cualquier obra pública. La idea que está adquiriendo trazos fuertes del "perjuicio especial" puede tener total operatividad dentro de este expediente, en actuación compensatoria con el beneficio, que goza de la ventaja de presunción, con la que la Administración Pública sale también con superior rango. La posibilidad de la compensación, y por consiguiente, el juego de uno y otro elementos, la estimamos viable: 1º porque el beneficio si bien valorable, no necesita ineludiblemente serlo, una vez que se ha culminado el proceso de evolución, y fijado únicamente en su carácter "especial"; 2º porque también el perjuicio no requiere una valoración económica exacta, ya que al igual que aquel, basta con que sea "especial" (inconvenientes, molestias, diferencias con la situación anterior, desniveles, desigualdades, etc). Por esta vía, puede tener la nación de "perjuicio especial" el cauce de salida para el callejón sin salida en que se encuentra actualmente, es decir, que es en su individualización económica en lo que encuentra su principal obstáculo, cuando se admite que tal falta de individualización nada significa sobre su existencia (el perjuicio puede ser muy real, y sin embargo, difícil, por no decir, imposible, de valorar económicamente).

52 La atribución en exclusiva a un órgano municipal de todas las actividades relacionadas con la imposición de cont. especiales, de modo que en función de la mayor agilidad que postulamos, seríamos partidarios de atribuirlos al órgano colegiado que reúne las condiciones de mayor agilidad, como es la Permanente en aquellos Municipios, que tenga esta Comisión, y for-

zessamente, el Ayuntamiento, en aquellos otros que carezcan de ella.

6ª Supresión de la actual voluntariedad, por lo que se impone la enumeración de los casos en que es exigible la cont. especial, de modo que se suprima la actual dicción de discreción. Cualquier obra pública local, daría lugar o debería dar lugar, al correspondiente expediente de imposición de contribuciones especiales, cualquiera sea su población municipal (de modo que no jugaría tampoco como en el presente, el factor demográfico, para imponer más o menos cont. especiales, y por tanto, para modular su exigibilidad). Teniendo en cuenta, que el expediente vigente de imposición de cont. especial contiene como uno de sus primeros documentos integrantes, el concerniente al proyecto y presupuesto de las obras a realizar, creemos que la exigencia para cualquiera que sea la obra a realizar, de la tramitación de un expediente de imposición no alarga en demasía su ejecución, mucho más cuando resulta operable la cláusula de urgencia de tal ejecución (tan en práctica en la actualidad, en la casi totalidad de expedientes de imposición, sobre todo, en Madrid y Barcelona); esto exigiría a su vez un mayor realismo en la descripción de las obras que son realizables por los Ayuntamientos, ya que frente a lo que pudiera parecer una petición de ampliación de su competencia, no se olvida el escaso papel que desempeña hoy la relación de obras del art. 469 de la L.R.L., con su obligada cláusula general; mejor sería una lista menor pero sobre la que no exista duda alguna de la competencia municipal para predicar de ellas, la imposición o establecimiento de prestaciones por parte de los administrados en forma de "cont. especiales". A dicha lista, habría que añadir las obras ejecutables por los Ayuntamientos, por delegación de otros entes.

7ª La razón de la imposición o de la sujeción al cumplimiento de la respectiva prestación, sería la colindancia con el servicio público sobre el que se realizan las obras, instalaciones o servicios públicos. Creemos que debe jugar como motivo primero y fundamental, sin perjuicio de la operatividad de los oportunos y adecuados coeficientes correctores: la extensión de la colindancia irá disminuyendo a medida que jueguen a su favor esos otros coeficientes correctores, con lo que salimos al paso de las posibles objeciones críticas sobre la injusticia que tal extensión, por sí sola, produciría (y a la que como sabemos se ha referido nuestro T.S., como lo han hecho otros Tribunales, como el constitucional norteamericano, al que se alude Groves, en su obra ya cit. que declaró inconstitucional una cont. especial por construcción de una calle "...en que la calificación se basaba en la extensión de las líneas frontales, sin hacerse estudio alguno respecto a los beneficios especiales"-pág. 542-). Es a partir de la colindancia, como podrán valorarse estos otros factores de corrección, y no comprendemos cómo la col

trina muestra sus reservas sobre tal criterio: es una vez que se ha fijado la colindancia, cuando puede penetrarse en la discusión de los demás elementos (profundidad, volumen de edificación, calidad urbanística del terreno, configuración del mismo, etc.). También entendemos que la colindancia debe interpretarse ampliamente, lo mismo que lo ha sido una situación tan fáctica como ella, como es la posesión: si sobre esta, la doctrina civilista como más destacada no ha tenido ningún inconveniente para admitir distintos grados de posesión, yendo de la inmediata a la mediata, y aún dentro de esta, distintos peladños, así también, en el plano de la colindancia puede admitirse una puramente física e inmediata, y otras más ideales y mediatas, como son las de zonas, manzanas, barrios, etc... El que el colindante inmediato sea el que obtenga el mayor beneficio—cuando así sea—, nada significa ni que para allí concluya el beneficio, ni que haya otras especies que reciban algún beneficio (aunque menor y no igual al de aquel). El beneficio "zonal" no deja de ser por esto, también un beneficio de la propiedad colindante.

El reconocimiento expreso y legal de esta situación de colindancia como motivo de las cont. especiales, repercutiría favorablemente en la buena marcha de estas, así como en el mismo procedimiento de su aplicación ya que en la primera, por el mero hecho de realización de una obra pública, de las que figuran en la relación a que nos hemos referido, surgiría el compromiso de la prestación, y en la segunda, este permitiría una mayor celeridad en los trámites, ya que los colindantes—por regla general, los vecinos—pasarían ser objeto de convocatorias públicas y colectivas, permitiendo mayor fluidez a la constitución de la Asociación administrativa, como todos los trámites de intervención de los obligados; más aún, entendemos que debe darse mayor realce al colindante de hecho, sobre el de derecho, en el sentido de entender todos las gestiones con los verdaderos ocupantes de los inmuebles limítrofes o ribereños, superando cualquier tipo de formalidad registral, y por ende, produciendo en algunos casos, la repercusión legal, reconociendo a estos solos efectos, todas las comunicaciones que así funcionan, como todas las representaciones más o menos formalizadas. Entendemos que si el beneficio especial es por encima de todo, un beneficio de hecho (mejores accesos, mayores comodidades, mejores servicios, notas todas cualitativas, que aún con reflejo cuantitativo, no reanuncian a los primeros, y por consiguiente se manifiestan suministrando utilidades personales para sus usuarios y colindantes), también debe serle la correspondiente obligación. Resulta absurdo que sea la propia regulación—como acontece en la actualidad—la que se monte sus valles—(la práctica es muy distinta, conformándose en la mayoría de los expedientes con los escuetos informes policiales, para girar las liquidaciones).

82 Supresión de controles y refuerzo de la autonomía local: al proceder las cont.especiales en todas las supuestas de obras públicas locales, se habrá suprimido la necesidad del acuerdo de imposición, hoy vigente, y en consecuencia, la intervención que sobre el se arbitra, del Delegado provincial del Ministerio de Hacienda, ocasionando entre otros males de la situación presente, la diversificación del orden de reclamaciones y recursos, con grave quebranto tanto de la seguridad jurídica como de la misma defensa de los derechos del obligado. Resulta curioso comprobar como la mayoría de los recursos se plantean mal en la actualidad, porque discutiéndose unas veces la efectividad y aplicación de la cont.especial, en el fondo lo que se quería impugnar es la misma procedencia de la imposición, lo que no puede hacerse por la vía escogida y por el acto impugnado; otras, al alegarse causas de no sujeción, contra una cuota o liquidación, se está revelando en el fondo la misma equivocación. La regulación vigente produce una verdadera cascada de recursos y vías impugnatorias; pero aún con ser esto malo, peor lo es la alteración que prácticamente se ha introducido al exigir la aprobación del Delegado citado, para todos los expedientes de imposición de cont.especiales, existiendo ya una Ordenanza previamente por él aprobada: el juego de la concepción de la potestad tributaria derivada de los entes locales, actuaba por la necesidad complementaria de un acto de aplicación-la Ordenanza-para que los recursos tipificados por la ley, pudiesen ser percibidos por dichos entes:

"En la Ley de Régimen Local, el Estado hizo a los Ayuntamientos una concesión constitutiva, mediante la que en base a la pederes de imperio, les transmitió facultades de ese orden - que les permiten y les invisten de la prerrogativa, de dictar "actes-regla" impersonales y colectivos, como son la imposición de arbitrios, tasas, contribuciones especiales, ..., que por ser de esta naturaleza les condiciona su ejercicio a la observancia de ciertas formalidades esenciales y atribuye su competencia a órganos jerárquicamente ordenados... y por ello reservó al Pleno de los Ayuntamientos la imposición de contribuciones especiales, y aún exigió... una Ordenanza aprobada por el Delegado de Hacienda, y reservó a la competencia de la Comisión Municipal Permanente la segunda fase de ejecución y actividades instrumental y una tercera y más leja a otros organismos inferiores de la Administración local..."

En ninguna parte del Reglamento de Haciendas locales está dicho ni establecido el requisito aprobatorio del expediente por dicho Delegado; esta sentencia de 15 de octubre de 1.960 (recogida por Martín Samper, en su obra ya cit. pág. 150) habla únicamente de la aprobación de la Ordenanza. Sin embargo, la jurisprudencia tanto de los T.E.A.P. como del T.S. ha interpretado el silencio, afirmativamente, y por tanto, extendido al expediente, lo que solo es formalidad legal para la Ordenanza. En su virtud, se ha producido la señalada alteración en el mecanismo de funcionamiento y aplicación de la potestad de los entes locales, que por esta interpretación, no

ya en los "actos-regla", sino en los de aplicación, entromete a la autoridad controladora, con lo que la tutela de esta es excesiva, con la paradoja de intervenir incluso en un acto puramente administrativo como es la tramitación de un expediente. Si la ley faculta a las Corporaciones locales, al establecimiento de las cont. especiales en los casos enumerados en ella misma o en cualquier norma reglamentaria o complementaria, sobre la intervención de todo control superior y estatal, ya que la precedencia in abstracto (si como tales cont. especiales, se perciben) o in concreto (si pueden percibirse en la cuota señalada) son cuestiones cuya resolución adecuada está en la vía económico-administrativa, y luego, en función de su cuantía, en la contencioso-administrativa. Habrá otras medidas indirectas de intervención contra las que nada podemos: así por ejemplo, al ser un deber público el que tendrán las Corporaciones Locales para instaurar estas cont. especiales, será por la vía presupuestaria, por donde tal autoridad podrá intervenir, en su control, ya que si no está prevista la percepción de tales contribuciones no será aprobado el Presupuesto, y por tanto, no podrán ejecutarse las obras (es la solución, que estimamos muy conforme, sugerida por J. Salas, para permitir el cumplimiento de las deberes públicos u obligaciones impuestas a los Ayuntamientos: obra ya cit.). Con tal eliminación, se lograría canalizar todas las reclamaciones e impugnaciones por la vía económico-administrativa impidiendo de raíz el brote de las presentes dudas a la vista, por ejemplo del art. 42 del Reglamento de Haciendas Locales. ¿Por qué el posible reclamante, tiene que averiguar extra legem qué o cuál de los motivos por los que puede reclamarse, deberá serlo por tal vía-ante el Delegado de Hacienda-en lugar de serlo por la otra-la económico-administrativa-?.

El que hayamos anteriormente propuesto también la supresión de la Ordenanza, no significa, al postular asimismo la supresión de la intervención del Delegado, que nos sumergiríamos en una contradicción; ya que aún respetando la actual declaración reglamentaria de que en tal caso, el expediente hace las veces de Ordenanza, no quiere decir que lo sea; y además, de que el expediente no deja de ser siempre un acto de aplicación de una potestad legalmente reconocida, cuya vigilancia tiene lugar, como acabamos de ver, por otros actos, que continúan sujetos a tal control, pero no por este del expediente. Lo que estaría más de acuerdo con la naturaleza exclusivamente local que de las cont. especiales, hemos predicado. Cada vez que las Corporaciones locales tramitan un expediente para percibir cont. especiales no hacen más que cumplir un mandato legal que les es favorable. El control de legalidad que únicamente podría ejercer dicho Delegado, lo podrá hacer por la vía correcta de la aprobación presupuestaria.

92 Supresión de la necesidad del acuerdo de imposición: creemos que aquí es donde reside uno de los puntos básicos de la reforma, y de la conflictiva situación actual, en la que aparentemente se muestran diferencias entre el acuerdo de imposición del respectivo expediente de imposición, pero que realmente no las son, como insistentemente ha venido recordando el Ministerio de Hacienda, en las resoluciones en alzada, de las correspondientes recurres, y en especial, en el Dictamen emitido por la Dirección General competente, a una consulta recientemente planteada, que en sí misma y en su planteamiento es reveladora, porque si a estas fechas se suscita una consulta sobre extremo tan importante, induce a serias dudas sobre la aplicación que hayan podido tener las cont. especiales en el territorio del que la consulta parte:

"...la aspección de un simple acuerdo de imponer contribuciones especiales con la escueta mención de que se establecen para las obras de pavimentación, alcantarillado, alumbrado, etc. de la calle A... tiene escasa significación y no pasa de constituir un mero propósito públicamente manifestado de imponer futuras contribuciones especiales, que por el momento carecen de contenido sustantivo, pues por sí solo no permite juzgar sobre la legalidad de la imposición. Para entender que se ha producido un verdadero acuerdo de imposición de contribuciones especiales, es necesaria la aprobación por la Corporación exactora, del "expediente para la imposición"

A pesar de esta interpretación administrativa y oficial, y a pesar del respeto que nos pueda merecer, se trata, no hay que olvidarla, de una interpretación que busca tanto la superación como la integración de los textos normativos vigentes. Que como se afirma, un acuerdo de imposición adoptado en los términos que este párrafo indica, sea "un mero propósito" nada dice sobre su legalidad, o lo que es igual, nada dice en contra de que es así como el acuerdo de imposición se vislumbra en las normas vigentes; algo muy distinto, que esto sea absurdo, por cuanto tiene de reiteración simple de una facultad o posibilidad que tiene su reconocimiento expreso en la ley, e incluso, porque todo acuerdo tendrá un contenido más sustancial que el simple del acuerdo-el acuerdo acuerdo imponer cont. especiales-; pero no obstante estas y otras críticas que pudieran hacerse, la ley en su reacción actual, autoriza perfectamente a defender la postura que identifica el acuerdo de imposición "con el acuerdo simple de imponer cont. especiales" (lo que parece una redundancia, pero que como se ve, no lo es). ()

() El Dictamen se emite con fecha de 10 de septiembre de 1.973, por la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, a una consulta formulada por el Delegado de dicho Ministerio, en la provincia de Cádiz. Aunque su planteamiento no resulta claro, parece que se hace a la vista de que algunas Corporaciones locales tenían un acuerdo simple de imposición, interpretándolo simultáneamente como "expediente", pero sin los documentos que para este, reclaman los arts. 29 y 39 del Rgto de H.L.; por eso, el dictamen dice "...como parte integrante (tales documentos) del acuerdo de imposición..."

El Dictamen intenta justificar esta visión sintética del problema consultado, abundando en las razones que a su juicio, confirman tal punto de vista, advirtiéndose por nuestra parte, que se juega solo con el Reglamento de Haciendas Locales, pero no con la L.R.L., cuando estimamos que el punto de partida para el error (si es que es error, interpretar la ley conforme a sus palabras) que está en ésta, y no en aquélla (otro tema es si aún con tal limitación deliberamos de las fuentes a interpretar, es factible la conclusión extraída; antes de pronunciarnos, adelantemos los argumentos oficiales):

"En este sentido, la reacción del art. 18 del Reglamento de Haciendas Locales no permite una de dicha interpretación, ya que claramente alude "al expediente para la imposición". En análogos términos se expresa el art. 29 al decir que "los expedientes de imposición de Contribuciones especiales por aumento de valor contendrán los siguientes documentos..."

Es evidente que los términos no son análogos (los subrayados son del texto del Dictamen), hay cierta forzosa y hasta tenebrosidad, en que intentamos colocar la base del argumento "a pro", en expresión tan simple como es una preposición ("expediente para la imposición..." (y aquí el subrayado es nuestro), ni siquiera tan humilde palabra, es repetida, ya que el sentido de "expediente de imposición", con el que se identifica, es muy distinto, de aquel con quien quiere identificarse ("expediente para..."). Mucho nos tememos que esta forzosa interpretación viene concieneciada por el mismo objetivo que persigue la consulta como el Dictamen; pronto se ve que es en función precisamente del ejercicio por el Delegado de Hacienda, de sus facultades fiscalizadoras, el motivo por el que se emite, y en el sentido en que se emite, este dictamen:

"Por consiguiente, para que las Delegaciones de Hacienda puedan ejercitar su función fiscalizadora, ... han de conocer los expedientes a que se refieren los arts. 29 y 29 ..."

El Dictamen, sin embargo, sigue jugando con el equívoco de la separación entre acuerdo de imposición y expediente de imposición, ya que parte de la premisa de existencia de una Ordenanza de cont. especiales, estima que:

"...de todas formas siempre será necesario que la Delegación de Hacienda se pronuncie, expresa o tácitamente, sobre cada uno de los actos de imposición de cont. especiales que se acuerden para ejecutar una obra, una instalación o un servicio permanentes".

Ante la tentativa pues de la Corporación Local, que consideramos que el expediente hace las veces de Ordenanza, existiendo ésta, aquel sobre por lo que basta un simple acuerdo de imposición, lo que implicaba que para nada se discutía la intervención fiscalizadora del Delegado ministerial, se levanta esta interpretación en donde ya evidentemente se traspa-

san los términos de la consulta, para incidir en aspectos claramente marginales aunque de interés para una mayor clarificación de información a proporcionar al órgano consultante. Lo que también es evidente que si la ley por un lado habla de "acuerdo de imposición", y por otro "de expediente de imposición", es porque se trata de cosas distintas, sean o no complementarias y sea el acuerdo, separado del expediente, un "mero propósito", como lo cualifica este Dictamen. Curiosamente, al final, este Dictamen, aún siendo otro su objetivo viene a darnos la razón: la superfluidez del "acuerdo de imposición" es palpable, por lo que abogar por su supresión y su total y plena sustitución, por el expediente de imposición, es algo que incluso está admitido al nivel del centro administrativo más competente e involucrado en la materia. Estimamos que este eliminaría los equívocos derivados de una postura que como la de este Dictamen, siguen conservando la separación entre "acuerdo y expediente", como se ve con su tajante afirmación al comienzo:

"...es inexcusable la confección de los citados documentos y su previa aprobación por la Corporación, como parte integrante del acuerdo de imposición, por lo cual incurriría en causa de nulidad la adopción de acuerdos de imposición que incumplieran tal requisito..." (los subrayados son nuestros).

Si se ha aprobado el expediente, ¿cuál será entonces el contenido del acuerdo de imposición, que debe tomarse con posterioridad a aquella aprobación? Si el expediente, debe completar el acuerdo según esta visión oficial ¿para qué son aprobaciones? Insistimos en que dada la fundamentación del expediente, verdadera materia prima del presupuesto acuerdo de imposición, es a él a quien hay que reconocer la supervivencia en una futura revisión. Antes de terminar este punto, conviene resaltar que el mismo Centro directivo del Ministerio de Hacienda, en dos resoluciones ministeriales de 12 de julio de 1.971 y 18 de marzo de 1.972, en las que se planteaba problema parecido en relación a la validez de sendos procedimientos de imposición de contribuciones especiales, en los que los acuerdos de imposición habían sido aprobados antes que lo fuera los respectivos expedientes de imposición, se inclinaban por una salida conciliadora, arguyendo solo su anulabilidad, siempre que con motivo de tal separación se hubiera dado lugar a la ineficiencia de los interesados. ()

() En la primera de ellas, se dice: "Que en relación a la aducida ilegalidad formal del expediente de imposición, ... procede examinar la validez del acuerdo de imposición... en la forma efectuada... y a este efecto, es pertinente declarar que si bien es cierto que el Ayuntamiento de Marbella tenía anticipadamente aprobada una Ordenanza fiscal... no es menos cierto que el acuerdo de imposición particularizado... no puede dissociarse de la formación del expediente... es decir, que ambos actos, acuerdos... y expediente, no pueden producirse con total independencia una del otro..." ¿admitirán la ineficiencia parcial? Parece ser que sí, ya que es en su virtud, por lo que se sigue hablando de "acuerdo" y "expediente", pero con tan escasos efectos, que más vale, como sugerimos y proponemos, la supresión "por la absorción".

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

Advertencia preliminar: Además de la que se inserta a continuación, se han consultado los clásicos Repertorios de Jurisprudencia y Legislación de la Editorial Aranzadi, así como las hemerías de M. Alcega. Asimismo, se han consultado y examinado la totalidad de los expedientes correspondientes al tema de la tesis, tramitados en el Ayuntamiento de Llerio, y en el T.E.A.P. de la misma capital. Se ha procurado reunir toda clase de Memorias relativas a actividades de los distintos Ayuntamientos, para la determinación del papel de las cont. especiales, dentro del contexto presupuestario de nuestras Corporaciones Locales.

787

LIBROS.

Almíñara García-Quintana, C.:

Voz "Contribuciones especiales".-
Nueva Enciclopedia Jurídica Sotxi-Barral.

Arnau Bernis, Vicente-José:

Derechos, tasas y contribuciones especiales: regulación vigente y propuestas para su reforma.-Tesis diplomática (mecanografiada).-I.E.A.L., febrero 1.970.-135 págs.

Alvarez de Cienfuegos, Isabel:

Notas para el estudio de la formación de las Haciendas Locales (Municipales).-
En: Sociología de Estudios y Publicaciones, I.963 (Homenaje a D. Ramón Carrasco). Vol. II, págs. 3-23.

Alvarez de Cienfuegos, José:

Hacienda Pública.-
Librerías Prieto. Granada, I.944.

Abellán, Carmelo:

Tratado práctico de la Administración Local española.-
Tomos I y II.-I.E.A.L. Madrid, I.970; I.972.

Asamblea plenaria de los Cuerpos Nacionales de Administración Local:

El presente y el futuro de las Haciendas Locales.-
II Asamblea plenaria de los Cuerpos Nacionales: estudios y ponencias. Memoria. I.966

Almíñara G. Quintana, C.:

Empresa pública y servicio público.-
Trabajo incluido en el libro: "La empresa pública". Col. Studia Albornoziana. Real Colegio Español de San Clemente, de Valencia. tomo I. I.970; págs. 471-506.

Abella, R. y L.:

Reforma de las Haciendas Municipales. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid. I.963.

- Barros Martínez, Elías: Derecho Local de España.-
Instituto Editorial Reus. I. 951.-I. 342 págs.
- Bielsa, R.: Derecho Fiscal.-
Buenos Aires, I. 952.
- Barril Dazaet, Rafael: El mito de la precisión en las contribu-
ciones especiales.-
Ver, "varios autores": Aportación...
- Bilae Pinto.: Contribuciones de Melhoria.-
Rio de Janeiro, I. 943.
- Buchler, G.: Public Finance.-
McGraw Hill. N.Y. I. 936.
- Büchner, R.: Contribuciones de mejoras.-
En el libro de W. Gerloff y F. Neumark: "Tra-
tado de Finanzas". T. I.-Ed. Ateneo, Buenos
Aires. I. 961.
- Burnstein, R.: Special Assessments.- Public Finance.
Ed. Eagan. I. 936.
- Bijanes, S. de F.: Notas de Derecho Financiero.-
Servicio de Publicaciones. Fac. de Derecho.-
Universidad Complutense. Madrid. I. 966.
- Bijanes, S. de F.: Hacienda y Derecho.-
I. E. P. Madrid. I. 968.
- Bassols Coma, M.: Génesis y evolución del Dº Urbanístico Es-
pañol (I. 812-1.956).-
Ed. Montecorvo. Madrid. I. 973.
- Berliri, A.: Principios de Dº Tributario.-
Ed. Revista de Dº Financiero.
- Boysseaux, F.: La fiscalité de l'urbanisme en Droit fran-
çais.-
Ed. Librairie Generale de Droit et de Ju-
risprudence. Paris. I. 972. 415 págs.
- Bird, O. y Oleson: Financing Development Urban: Mexico city.-
Publicaciones del B.M.-Washington, I. 968.
- Bilbao Amézaga, J.: Los procesos y documentos en las expedien-
tes de contribuciones especiales.-
Tesis para Diplomas de Administración Lo-
cal.-I. E. A. L. Madrid. I. 969.
- Busquets Calvo, J. M.: La práctica del sistema de compensación.-
I. E. A. L. Madrid. I. 972.

- Crespi, Alessandro: Il Contributo ai Miglioramenti e la sua imposizione nel comune Ticinese.- Milano. Dott. Giuffrè. I. 1963. 262 págs.
- Crecine, J.P.: Financing the Metropolis. Public Policy in urban economies.- Beverly Hills, Sage Publications, I. 1970. 632 págs.
- Carceller Fernández, E.: Teoría y práctica de la reparcelación.- Ed. Montecorvo. I. 1972.
- Cartés Domínguez, M.: Ordenamiento tributario español.- Ed. Tecnos. Madrid. I. 1970.
- Carretero Pérez, A.: Dº Financiero.- Ed. Santillana. Madrid. I. 1968.
- Del Valle Yanguas, Gabriel: Derechos y Tasas.- Contribuciones especiales.- Instituciones Est. de Administración Local. Madrid, I. 1948.- 294 págs.
- D'Albergo: Il Contributo ai Miglioramenti e le imposte speciali nella Scienza delle Finanze e - nel Diritto Finanziario italiano.- Catania. Col. Studio Macerata. I. 1921.
- De Juana, : Derecho Tributario y Curso de Finanzas.- Ed. de Palma. Buenos Aires. I. 1972. Ed. Melachini. Rosario, I. 1971.-
- Exoribano Cellase, E.: Las vías urbanas: concepto y régimen de uso Ed. Montecorvo. Madrid. I. 1973. 555 págs.
- Fedele, y otros: L'imposizione dei plusvalori patrimoniali.- Atti del V Convegno di Studi. Società per lo Studio dei Problemi Fiscali. Ed. Dott. Giuffrè. Milano. I. 1970. 301 págs. (ver, su referencia en R.A.P. nº 72/73).
- Fernández de León, M.: Las presupuestas de urbanismo como eje de máxima trascendencia de la actividad de las Corporaciones Locales.- Tesis para Diplomas en Administración Local (ejemplar mecanografiado). I. E. A. L. Madrid. I. 1969. 274 fol.
- Fleiner, F.: Derecho Administrativo.- Instituciones.- Ed. Bosch. Barcelona (trad. española de S. Alvarez Genaín). I. 1933.
- Fenrouge, E.: Dº Financiero.- Ed. de Palma. Buenos Aires. I. 1970. vol. II, 2ª ca.
- Fernández de Velasco, R.: El Acto administrativo.- Revista de Dº Privado. Ed.- Madrid. I. 1925.

- Gaja Malist.E.: Organización de las contribuciones especiales.-
Serie Manuales prácticas.-I.E.A.L.Maria.
I.974.-343 págs.
- Gaja Malist,E.y otros: Casos prácticos de contribuciones especiales.-
I.E.A.L.Maria.I.972.
- Gaja Malist,E.: El sujeto pasivo en las contribuciones especiales.-
Premio Res.Ruana I.960-61.Colegio Oficial
de Secretarios,Interventores y Depositarios
de Administración Local de la Provincia de
Valencia.I.962.-128 págs.
- Gómez-Ferrer Marant,R.: Las zonas verdes y espacios libres, como -
problema jurídico.-
Ed.Tecnos.Maria.I.971.-284 págs.
- Granelle,J.J.: Espace urbaine et prix du sol.-
Editions Sirey.París.I.970.
- Gambino,Alberto: I tributi locali.Legislazione illustrata,
giurisprudenza,circolari e risoluzioni am-
ministrative.Napoli,Morano editore,I.970.
529 págs.
- González Pérez,J.: Comentarios a la Ley del Suelo.-
I.E.P.
- García de Enterría,E.: Apuntes de DºAdministrativa.-2ª: tomo III:
El Urbanismo.-
Ediciones I.965/66 y I.972/73.-Servicio
de Publicaciones.Fac.de Derecho.Universi-
dad Complutense.Maria.
- Graves,H. : Financing Government.-
Ed.Holt.I.951.
- Graves,H/ : Special Assessments.-Recordings in Public
Finance.-
- García Añoveros,J.: Haciendas Locales:evolución y estadísti-
cas.-
Inst.de Estudios Fiscales.Maria.I.969.
- García Añoveros,J.y otros: Las Contribuciones especiales:seminario
de investigación.-
Fac.de Derecho de Sevilla e I.E.A.L.I.972
- González-Berenguer,J.L.: Teoría y práctica del planeamiento urba-
nístico.-
Col.Estudios Administrativos.Publicacio-
nes de la E.N.A.P.Alcalá de Henares.I.969.
- Graves,H.M: Finanzas Públicas.-Cap:Ingresos Públicos
de procedentes de impuestos.-
México,I.965.

Fedele, A.:

Profili dell'imposizione degli incrementi di valore nell'ordinamento tributario italiano.-

En el libro, antes citado, de este mismo autor: L'imposizione....-

Fernández9Villa, J.J.:

En torno a la problemática de la participación de las particulares especialmente beneficiadas por la obra pública, en la financiación de la misma.-

Trabajo incluido en el libro: "Aportación de la doctrina española al XIII Congreso Interamericano de Municipios.-" Madrid. I.E. A.L.I. 971.-

Chapus, R.:

Responsabilité publique et responsabilité privé.-

L.B.D.J. París. I. 954.

Giannini, A.C.:

Principios de D.Tributario.-

Ed. de D.Financiero. Madrid. I. 956.

Llana Labella, M.A.:

Las Contribuciones Especiales.-

Col. Estudios Albornotianos. Real Colegio Español de San Clemente de Bolonia. I. 973.

Llana Labella, M.A.:

Ensayos sobre Jurisprudencia Tributaria. Introducción al estudio de los conceptos fundamentales del Derecho Tributario en la doctrina del Tribunal Supremo.-

Col. Estudios de Haciendas Públicas. Instituto de Estudios Fiscales. Mº de Hacienda. I. 973.

Jèze, G.: Cours des Finances Publiques.-
Éditions Giard et Brière. Paris. I. 922.

Jèze, G.: Cours élémentaire de Législation et Science Financières.-
Éditions Giard et Brière. Paris. I. 912.

Jornadas de Estudios sobre Servicios Económicos-Financieros de las Corp. Locales: Excepciones Locales.-
Resolución primera: Facultad impositiva de las Entidades Locales.-
S.I. Interventores de Administración Local, S.a.

Ingresso, Las contribuciones especiales del Estado.-
En el libro: Diritto Finanziario.

Ingresso, : La Finanza locale.-Tit. III: Imposte indirette e tasse.-Sez. I. Cap. II: Tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. Casari per concessioni ai beni comunali.-
Napoli, I. 962.

Carulla Mexcedero, J.M.: La reencarcelación: su naturaleza jurídica y su práctica.-
I.E.A.L. Materia. I. 972.

- Laubadère, A. de : Traité élémentaire de Droit Administratif. Tomes I y II. L.G.D.J. Paris. I. 963.
- Leray-Beaulieu : Traité de la Science des Finances.- Alcan. Paris. I. 912.
- Le Sourd : L'expropriation des plus-values indirectes résultant des travaux publics.- Recueil Sirey. Paris. I. 930.
- Luqui. R.: La Contribución especial de mejoras en la República Argentina.- Buenos Aires. I. 944.
- Leach Albert, F.: Las contribuciones especiales en la esfera local.- Estudio jurídico y financiero de la institución en el Dº Español y Comparado.- Logroño. I. 960.- 272 págs.- Ed. Cehes.
- Lara Pel, J. A.: Haciendas Locales.- Trabajo incluido en el libro: I Curso de Información Administrativa.- I. E. A. L. Excmo Diputación Provincial de Zaragoza.- Zaragoza. I. 968.
- Lara Pel, J. A.: El suelo urbano: aspectos económicos y fiscales.- Trabajo incluido en el libro: Problemas del Urbanismo moderno.- I. E. A. L. Madrid. I. 967, - págs. 285-303.
- Marqués Carbé, L.: Ley de Régimen Local (Comentarios).- Ed. El Secretariado. Barcelona. t. II.
- Martín Saavedra, J. M.: Haciendas Locales.- Ed. Rev. de Dº Financiero. Madrid. I. 972.
- Menters Díaz, F.: Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas.- Monografía de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. Madrid. I. 968.
- Messeguer, R. y otros: Actualización de las Contribuciones especiales.- IV Seminario de Investigación. I. E. A. L. Madrid. I. 970.
- Messeguer, R.: Las Contribuciones especiales ante la ley de reforma del Régimen Local.- Tesis para Diplomas de Administración Local (econ.). I. E. A. L. Madrid. I. 971.
- Martínez, D. y otros: Ordenanzas-tipo de las Haciendas Locales.- Servicio de Publicaciones. Mº de Hacienda. Secretaría General Técnica.- Madrid. I. 970.

Pera Verdaguier, F.:

Jurisprudencia administrativa y fiscal.-
Ed. Bosch. Barcelona, 1.960, 860 págs.

Praxis Fiscal:

Haciendas Locales.-
Ed. Praxis. 1.961. Barcelona (tomo correspondiente a las Haciendas Locales).

Revira Mola, A. de:

Revisión de las contribuciones especiales como cooperación tributaria del sector privado a las obras municipales.-
Trabajo incluido en el libro: "Apertación española al XIII Congreso Interamericano de Municipios", págs. 154-172.

Rodríguez Mora, Leoncio:

La cooperación de los propietarios afectados a la realización de obras de urbanismo según el D.º español vigente.-
Trabajo incluido en el libro: "Apertación de la actividad española...", págs. 83-91.

Ripert, G.:

Etudes sur les plusvalues indirectes resultant de l'exécution des travaux publics.-
Paris. 1.904.

Sáinz de Robles, F. C. y otros:

Jurisprudencia contencioso-administrativa.
Ed. Santillana, 1.963.

Saura Pacheco, A.:

Las Haciendas locales ante el crecimiento. Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios, IV, 1.967. Barcelona, vol. II, págs. 361-376.

Saura Pacheco, A.:

Principios y sistemas de Haciendas Locales. Serie "Haciendas Locales", vol. I. Publicaciones del I. E. A. L. Madrid. 1.949, 320 págs.

Thompson, W.:

The Economic Base of Urban Problems.-
L. 1.969.

Seligman, E. R.:

Essais sur l'impôt.-
T. II. Ed. Giard. Paris. 1.914, 618 págs.

Volta, Delle:

I contributi speciali per i lavori di ingegneria.-
Scritti varii di Ec. e Finanza. Firenze, 1931.

Valdés Costa, :

D.º Tributario.-Curso.
Tomo I. Introducción: Ingresos Públicos. Montevideo. 1.970.

Zahabini, G.:

Tratado de D.º Administrativo: cap.: Le entrate a titolo comutativo.-Le pubbliche entrate.-Beni comunali comuni ai vari enti territoriali.-
Milano, Ed. Dott. Giuffrè.

Tretabas, L.:

Finances Publiques.-
Ed. Dalloz. Paris. 1.970.

Viti di Marco, M.:

Principios fundamentales de economía financiera.-
Ed. Revista de D.º Privado. Madrid. 1.934.

Varios autores:

Actualización de la Ley General Tributaria
a las Haciendas Locales.-
XVII Seminario de Investigación. I. E. A. L.-
Madrid. I. 1972.

Sin autor:

Proyecto de Ley regulando las exenciones
municipales de 7 de noviembre de 1.910.-
Imp. y Encusa. V. Terresillas. Madrid. I. 1911.

Serrano Guirao, E.:

La Administración local y los problemas de
la renovación urbana.-
M2 de la Vivienda. Secretaría General Técnica.
es. I. 1961.

Yebra Marful-Ortega, P.

La justicia fiscal y el Impuesto sobre la
Renta.-
Publicaciones de la Universidad de Santia-
go de Compostela. I. 1973.

ARTICULOS DE REVISTAS.

- Bascóns Santacruz, A.:
Glosa al art. 9º de la Ley 48/I.966.-
Revista "El Consultor", nº1.-I.967.-págs.
5 a 10.
- Casado Senevilla, G.:
Las Contribuciones especiales como re-
curso para gastos de festejos tradicio-
nales y de interés para la economía mu-
nicipal.-
Rev. "El Consultor", nº15.I.963.-págs.623
y 227.
- Cuéllar Bassola, A.:
La imposición, percepción y liquidación
de las contribuciones especiales.-
Boletín del Colegio Nacional de Secreta-
rios, Interventores y Depositarios de Ad-
ministración Local.-I.966.Madrid, págs.
612-624.
- Contiella, G.B.:
L'autonomia degli enti locali nelle -
prospettive di riforma del sistema tri-
butario.-
NR., nº3, febrero I.970.Firenze, págs.258-
271.
- Cotengo, M.:
L'azione popolare nella finanza locale.-
RANL., nº3.Roma.marzo I.970, págs.191-199.
- Bernal Martín, S.:
Las Haciendas Locales y la riqueza urba-
na.-
Revista de DºPrivado.Madrid.I.971, págs.
16-28.
- Balcire, A.:
L'imposition des plusvalues immobilières
au Brésil.-
Revue de Science et Legislation Financie-
re.I.951, págs.307 y 228.
- D'Añau González, J.:
Las subvenciones en las contribuciones
especiales.-
Boletín de Información de la Vida Local.
nº14, febrero I.969; págs.22-3-.
- Estévez Cepeda, E.:
Las Contribuciones especiales.-
Rev. "El Consultor de los Ayuntamientos",
nº 9 al 18.-I.972.
- Fernández Ureza, M.:
Las contribuciones especiales y su inci-
dencia en la relación de arrendamiento
urbano.-
Revista de DºPrivado.Madrid.I.956; págs.
564-573.
- Fernández Ureza, M.:
El usufructo, ante las contribuciones es-
peciales.-
Revista de Estudios de la Vida Local.Ma-
drid.I.E.A.L.-I.958; págs.23-53.

Albiana Quintana, C.:

Los tratados internacionales y el Diritto
no español.-
Revista "Hacienda Pública Española".

Arriza, J. de :

Contribuciones especiales.-

Conjunto de tres artículos, agrupados bajo el subtítulo: Ventana abierta al Municipio.- "El Europeo", 17 y 24 de marzo y 12 de mayo de 1.972.

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona:

Reclamaciones contra las Ordenanzas de exacciones fiscales de Barcelona.-
Boletines y Memorias, correspondientes a esta Cámara, los primeros, bimestrales, y los segundos, anuales-, de los años 1.970 a 1973.

Fernández Ribó, R.:

Exacciones fiscales: fincas colindantes con varias calles.-
Revista de Economía y Hacienda local. Ed. de D. Financiero. Madrid. nº2/I. 971.

Fernández T.R.R.:

La situación de los colindantes con las vías públicas.-
Revista de Administración Pública. nº69/72. págs. 109-130.

Jorge Arrasca, F.:

Comentarios sobre las contribuciones especiales.-
Boletín de Información de la Vida Local. I. E.A.L. Madrid, nº52. Mayo 1.972 (extraídas de entrevistas con autoridades y funcionarios municipales).

Dua, S.:

Anche in tema di restituzione del contributo di millieria e dei suoi presupposti.-
Rivista di Diritto e Pratica Tributaria, nº3. 1.969, págs. 442-457.

Porte, F.:

Teoria dei tributi speciali.-
Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze. I. 953.

Grizzetti, B.:

Le Spese pubbliche. Nella Scienza delle Finanze.-
Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze.-

García de Latorre, E.:

Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos.-
Revista de Administración Pública, nº12. 1953.

Henderson, W.L.:

Los ciñados como subsistemas coercitivos: un tema de federalismo fiscal.-
Revista "Hacienda Pública Española", nº23/I. 971. págs. 175-190.

Llana Labella, M.A.:

La génesis de la obligación de contribuir en las contribuciones especiales.-
Revista "Crónica Tributaria", nº3/I. 972.

García-Artigas y Ariza, J.: La aplicación de contribuciones especiales a la luz de la legislación y de la jurisprudencia.- Bol. Información de la Vida Local, nº42/71.

Giménez-Salinas Filbo, F.:

Los arbitrios con fines no fiscales y las contribuciones especiales en la Ley del Suelo.- Comunicación presentada al II Congreso Nacional de Urbanismo (I.959).- Revista "La Gestión Urbana". Murcia. Mº de Hacienda. Sº Gral Técnica. I.962.- páginas 233-236.

Guijarro Arrizabalaga, J.:

Aportación a un estudio sobre el pasado, presente y futuro de las contribuciones especiales.- Revista de Economía y Hacienda Local. nº2/I.971; págs.371-379.

Leach Albert, F.:

Ante la nueva reforma de Haciendas Locales.- Boletín Informativo de las Cuerpas Nacionales de Administración Local.- I.966. Murcia, págs.637-9.

Martín Sanpedro, J.M.:

Documentación esencial en el expediente de Contribuciones especiales.- Revista de Economía y Hacienda Local. Lº de De Financiero. Murcia. vol. I. nº3, Septiembre/oct. I.971; págs.555-589.

Mur, J. de:

Sobre Contribuciones especiales.- Rev. "La Administración Práctica".- I.971.- págs.426-7.

Ortega García, A.:

Las Contribuciones especiales en la Ley del Suelo.- Revista de Urbanística. nº21/I.971. págs.71-85.

Piper, E.:

Sistema tributario de la ciudad de Los Angeles.- Rev. "Municipalismo", nº4, págs.16-28.

Pons Brunet, M.:

Ámbito de la aplicación de las contribuciones especiales.- Revista de Estudios de la Vida Local I.947, págs.894 a 902.

Revira Mola, A. de:

Perspectivas económico-financieras de los Municipios en el desarrollo urbano.- Barcelona. M.B., nº24, extraord, I.970. págs.75-114.

Rodríguez V. de Prada, V.:

La autonomía local y la interpretación de las exenciones tributarias totales.- Revista de Administración Pública, nº72/73, págs.157-204.

Revira Mola, A. de:

Aspectos económico-financieros de la programación municipal.- Crónica del IV Congreso Hisp.amer. filipino de Municipios. I.E.A.L. I.968.

- Martínez Gamio, A.: Algunas posibles vías de descentralización financiera en favor de las Corporaciones Locales.- Revista "Hacienda Pública Española", nº23. I.973; págs.159-174.
- Esteve Ríos, M. y otros: Estructura y valoración del sistema financiero local.- Boletín trimestral informativo del Banco de Crédito Local de España. Seminario de Financiación y Crédito Municipal, de la O. I.C.I. nº11. Nov. I.973; págs.17-40.
- Onega, F.: Soluciones para el municipio rural gallego.- Diario "Arriba", 20 enero de I.973.
- Molinero, C.: La nueva Ley de Bases (de Régimen Local).- Revista Moderna de Administración Local, nº731. Abril I.972 (comentarios publicados originalmente en "La Vanguardia Española", de Barcelona) bajo los títulos: "Las libertades locales", "Las fórmulas de participación" y "Las descentralizaciones administrativas", del 19 al 22 de febrero de I.972).
- Lagrove, J. L.: Hacienda estatal y Urbanismo.- Revista de Dº Financiero. Madrid. nº102.
- Del Burgo, J. I.: El Fuero Nuevo de Navarra.- El Europeo, 23 de marzo de I.973; además estos otros artículos: "Descentralización Foral. Los Concursos Económicos" (26 de mayo de I.973) y "Descentralización foral y separatismo vasco" (7 de abril de I.972).

Roca Aleaín, S.:

Un problema económico en la gestión urbanística: relación entre las contribuciones especiales y el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos.-

Rasón y Pastor, A.:

Recurso sobre contribuciones especiales.- Rev. "El Funcionario Municipal". nº109. Octubre 1.969; págs. 438 a 441.

Ruiz Fernández, F.:

Comentarios a la Ley 48/I.966, sobre modificación parcial del régimen local.- Revista de Estudios de la Vida Local, I.966 págs. 641-654.

Sánchez López, E.:

Las contribuciones especiales: atención que merecen y obligatoriedad.- Boletín del Colegio Nacional de Secretarías de Administración Local.- Madrid. Nav. I.954.- nº119.

Sánchez Salanueva, J.:

Aplazamientos en el pago de las cuotas por contribuciones especiales.- Revista "Gestión y Servicios", nº12. Enero 1.973. Madrid. págs. 18 y sgs.

Subirachs Martínez, A.:

Las Asociaciones de propietarios en los proyectos de reparcelación.- Revista Moderna de Administración Local.- Agosto/Septiembre 1.973.- nº747-8.

Subirachs Martínez, A. L.:

La responsabilidad de la Administración en la ejecución de las obras.- Revista Moderna de Administración Local. Barcelona, julio 1.972.- nº734.

Sin autor:

Contribuciones especiales. Módulos de distribución.- Boletín de Información de la Vida Local. nº20. Agosto 1.969. I.E.A.L. Madrid. págs. 27-9.

Sin autor:

Consideraciones de la sentencia de 30 de noviembre de 1.968.- Revista de Dº Urbanístico, nº11.- enero/febrero 1.969, págs. 160-2.

Sin autor:

Contribuciones especiales: Obras de pavimentación cívicas en dos fases: la primera, para las fincas impares, y la segunda, para las pares. Imprescindencia.- Revista de Economía y Hacienda, Local. Madrid. Ed. de Dº Financiero, nº2. I.971.

Sin autor:

Revenue-Sharing. Bonanzas-latest plans of cities.- U.S. News Wire Report. Washington, D.C. 5 de marzo de 1.973 (circ.w.).

- Sin autor: Programa de las reformas francesas.-
L'Express, nº1.117.-10 de diciembre de 1.972.
- Sin autor: La reforma tributaria italiana.-
Boletín Informativo especial. S.º Gral Técnica.
Mº de Hacienda (circ.restringida). 30 de octubre de 1.971.
- Sin autor: La Constitución del Brasil, de 24 de enero de 1.967: cap. V. arts. 18 y sgs.: Las contribuciones de mejora.-
Bulletin d'Informations Constitutionnelles et Parlementaires. Enero 1.968, nº73.
- Veorenne, R.: Principales aspectos de la reforma de la Hacienda de las Entidades locales en Francia.-
Boletín bimestral informativo del Banco de Crédito Local de España, nº12. Dic. 1.973; págs. 4-10.
- Sin autor: Decadencia económica de las Corporaciones Locales.-
Revista "España Económica", nº3.689.
- Trías Fargas, R.: Descentralización fiscal y desarrollo económico.-
La Vanguardia Española, 16 de mayo de 1.972.
- Trías Fargas, R.: Enormes necesidades y escasos recursos.-
Revista "Destino", nº1.896; febrero de 1.974.
- Uriarte Zulueta, J.M.: Fiscalidad del Suelo en el marco del desarrollo urbano.-
Revista de Dº Financiero. Marzo. nº102.
- Sin autor: Las Contribuciones especiales en Urbanismo.-
Revista moderna de Administración Local. nº738.
Noviembre de 1.972.
- Serrera Contreras, P.L.: Lo económico-administrativo: historia y éxitos.
Madrid. 1.966.